

Pekka Ilmakunnas, Teemu Malmi,  
Toni Riipinen, Arttu Vainio

# Kuntien rahoitusperiaate

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2020:5

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-825-0



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5

## Kuntien rahoitusperiaate

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-825-0

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		3.2.2020
Tekijät	Pekka Ilmakunnas (Tempo Lecon Oy), Teemu Malmi (Tempo Lecon Oy), Toni Riipinen (Tempo Lecon Oy) ja Arttu Vainio (Oxford Research Oy)		
Julkaisun nimi	Kuntien rahoitusperiaate		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5		
ISBN PDF	978-952-287-825-0	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0</a>		
Sivumäärä	114	Kieli	suomi
Asiasanat	julkinen talous, kuntatalous, kuntien menot, kuntien tulot, aluetalous, tutkimus, tutkimustoiminta		
<p>Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kuntien itsehallinnon varmistamiseksi Suomessa noudatettavaa ns. rahoitusperiaatetta. Tutkimuksen tavoitteena on rahoitusperiaatteen arviointimenetelmän toimivuuden arviointi sekä suositusten tuottaminen mahdollisista vaihtoehtoisista arviointimenetelmistä tai -malleista.</p> <p>Suuri kuva Suomen kuntatalouden kehityksestä on sama riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä koko maan tasolla, kokoluokittain vai alueittain. Sekä tulot että menot ovat nousseet vahvasti 2002-2018. Kuntatalouden tasapaino on säilynyt vuosikatteella mitattuna, mutta suuri osa kunnista ei ole kyennyt rahoittamaan investointeja tuloillaan, vaan kassavirta on jäänyt negatiiviseksi. Menojen kasvun taustalla ei ole jokin tietty tehtäväluokka, vaan lähes kaikkien tehtäväluokkien menot ovat kasvaneet. Kuntien tehtäviä on runsaslukuinen määrä (yksinomaan lakisääteisiä tehtäviä on arvioitu olevan noin 600), mutta valtaosa kuntien kustannuksista voidaan liittää muutamaankin tehtäväluokkaan.</p> <p>Ehdotamme, että rahoitusperiaatteessa omaksutaan seuraavat määritelmät ja nykyään käytössä olevaa arviointimallia täsmennetään niin, että rahoitusperiaate jaetaan käsitteellisesti kahteen osaan: a) Nykyisten tehtävien kustannuksiin sekä b) tulevaisuudessa mahdollisesti säädettävien uusien tehtävien tai poistettavien tehtävien kustannuksiin. Nykyisten tehtävien osalta ehdotamme, että rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi nojautuu kuntien ja valtion välisen rahoitusosuuden kehittymiseen, kuntien vuosikatteeseen sekä valtiovarainministeriön laskemaan kustannusmuutoksista seuraavaan veropaineeseen. Nykyisten tehtävien osalta lähtökohtana pidetään melko vakiintunutta valtion ja kuntien välistä jakoa kuntien menojen rahoittamisessa. Uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta lähtökohtana pidetään 100 % valtion rahoitusta (tai rahoituksen muutosta). Merkittävistä tehtävämuutoksista tehdään etukäteisarvio, jossa lasketaan säädettävästä tehtävästä aiheutuvat kustannukset ja kuvataan mekanismi, jolla valtio kompensoi tämän kunnille. Ehdotamme lisäksi, että arviointimallia sovelletaan koko kuntasektorin tasolla sekä lisäksi kokoluokittain ja maakunnittain.</p> <p>Näin arvioituna rahoitusperiaate näyttää toteutuneen osittain, mutta ei välttämättä täydellisesti 2002-2018 sillä varauksella, että investointimenoja ei ole tutkimuksessa kyetty yhdistämään kunnille lainsäädännössä annettuihin tehtäviin.</p>			
<p>Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)</p> <p>Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.</p>			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli		3.2.2020
<b>Författare</b>	Pekka Ilmakunnas (Tempo Lecon Oy), Teemu Malmi (Tempo Lecon Oy), Toni Riipinen (Tempo Lecon Oy) ja Arttu Vainio (Oxford Research Oy)		
<b>Publikationens titel</b>	Kommunal finansieringsprincip		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:5		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-825-0	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0</a>		
<b>Sidantal</b>	114	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	offentlig ekonomi, kommunal ekonomi, kommunala utgifter, kommunernas inkomster, regionalekonomi, forskning, forskningsverksamhet		
<p>Denna studie undersöker den så kallade "finansieringsprincipen" som används i Finland för att säkerställa kommunal autonomi. Syftet med studien är att utvärdera effektiviteten hos metoden för att utvärdera finansieringsprincipen och att ge rekommendationer om möjliga alternativa metoder eller modeller för utvärdering.</p> <p>Den stora bilden av utvecklingen av den finska kommunekonomin är densamma oavsett om den undersöks på nationell nivå, efter storleksklass eller per region. Både intäkter och utgifter har ökat kraftigt mellan 2002 och 2018. Balansen mellan kommunernas ekonomi har bibehållits med avseende på årsmarginal, men ett stort antal kommuner har inte kunnat finansiera sina investeringar med sina inkomster och kassaflödet har förblivit negativt. Ökningen av utgifterna hänförs inte till en specifik funktionskategori, men har ökat i nästan alla kategorier. Det finns ett stort antal kommunala uppgifter (det uppskattas att det finns 600 lagstadgade uppgifter), men de flesta av kostnaderna kan tilldelas i några få kategorier.</p> <p>Vi föreslår att finansieringsprincipen antar följande definitioner och klargör den nuvarande värderingsmodellen genom att konceptuellt dela upp finansieringsprincipen i: (a) kostnaden för nuvarande uppgifter och (b) kostnaden för nya eller raderade uppgifter som kan tänkas i framtiden. För de nuvarande uppgifterna föreslår vi att bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen baseras på utvecklingen av det interkommunala och statliga bidraget, kommunens årliga marginal och, som ett kompletterande övervägande, skattetrycket till följd av kostnadsförändringar beräknade av finansministeriet.</p> <p>De nuvarande uppgifterna bygger på en ganska väl etablerad uppdelning mellan stat och kommuner för finansiering av kommunala utgifter. För nya lagstadgade uppgifter eller ansvarsförändringar är utgångspunkten 100% statlig finansiering (eller förändring av finansiering). Väsentliga uppgiftförändringar kommer att underkastas en förhandsutvärdering, som kommer att beräkna kostnaden för uppgiften som ställs in och beskriva mekanismen genom vilken staten kompenserar kommunerna. Vi föreslår också att värderingsmodellen ska tillämpas på nivån för hela det kommunala fältet och även efter storleksklass och provins, men inte på den enskilda kommunala nivån. Utvärderat på detta sätt verkar finansieringsprincipen ha uppfyllts mellan 2002 och 2018 under förutsättning att studien inte har kunnat koppla investeringskostnaderna till de uppgifter som tilldelats kommunerna enligt lag.</p>			
<p>Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi)</p> <p>De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt</p>			
<b>Förläggare</b>	Statsrådets kansli		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		3.2.2020
Authors	Pekka Ilmakunnas (Tempo Lecon Oy), Teemu Malmi (Tempo Lecon Oy), Toni Riipinen (Tempo Lecon Oy), Arttu Vainio (Oxford Research Oy)		
Title of publication	The Municipal Financing Principle		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:5		
ISBN PDF	978-952-287-825-0	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-825-0</a>		
Pages	114	Language	Finnish
Keywords	public finances, municipal economy, municipal expenditures, municipal income, regional economy, research, research activities		
<p>This study examines the so-called "financing principle" applied in Finland to ensure municipal autonomy. The aim of the study is to evaluate the effectiveness of the method of assessing the principle of financing and to make recommendations on possible alternative methods or models of evaluation.</p> <p>The big picture of the development of the Finnish municipal economy is the same whether it is examined at the national level, by size class or by region. Both revenue and expenditure have risen sharply between 2002 and 2018. The balance of municipal finances has been maintained in terms of annual margin, but a significant share of municipalities has not been able to finance their investments with their income and cash flow has remained negative. The increase in expenditure is not attributable to specific municipal services. There are numerous municipal tasks (it is estimated that there is ca. 600 statutory tasks), but most of the costs can be assigned to a few categories.</p> <p>We propose that the following definitions are adopted regarding the financing principle together with the following clarifications to the current evaluation model. The financing principle is conceptually divided into: (a) the cost of current tasks and (b) the cost of any new or deleted tasks that may be envisaged in the future. For the current tasks, we propose that the assessment of the implementation of the financing principle be based on the development of the share of municipal and state contribution to the revenues of the communal sector, the annual margin of the communal sector municipality and, as a supplementary consideration, the tax pressure resulting from cost changes calculated by the Ministry of Finance.</p> <p>The current tasks are based on a fairly well-established division between the state and the municipalities in financing municipal expenditure. For new statutory tasks or changes in responsibilities, the starting point is 100% government funding (or change in funding). Significant changes in statutory tasks should be subjected to an ex-ante evaluation, which will calculate the cost of the task being set and describe the mechanism by which the state compensates the municipalities. We also propose that the valuation model be applied at the level of the entire municipal field, and by size class and province, but not at the individual municipal level. Assessed in this way, the financing principle seems to have been fulfilled at least partially between 2002 and 2018, with the proviso that the study has not been able to link the investment expenditure to the tasks assigned to the municipalities by law.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>8</b>
1.1	Tutkimuksen tausta ja tavoite.....	8
1.2	Keskeiset tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodologia .....	9
1.3	Raportin rakenne.....	10
<b>2</b>	<b>Kuntien rahoitusperiaatteesta .....</b>	<b>11</b>
2.1	Rahoitusperiaate taloudellisessa tarkastelussa .....	12
2.2	Valtiontalouden tarkastusviraston kritiikki nykyisestä arviointimenetelmästä .....	14
<b>3</b>	<b>Kuntasektorin kehitys 2002–2018 .....</b>	<b>16</b>
3.1	Kuntien väestörakenteen kehitys .....	16
3.2	Kuntatalouden kehitys, kuntien tuloslaskelma ja keskeiset indikaattorit.....	20
3.3	Kuntatalouden kehitys koko maan tasolla tarkasteltuna .....	22
3.4	Kuntatalouden kehitys kokoluokittain tarkasteltuna.....	31
3.5	Kuntatalouden kehitys maakunnittain tarkasteltuna .....	37
<b>4</b>	<b>Kuntien tehtävät ja niiden kehitys 2002–2018 .....</b>	<b>44</b>
4.1	Tilinpäätösaineistolla suoritettut tarkastelut tehtävistä .....	46
4.2	Perusterveydenhoito .....	47
4.3	Erikoissairaanhoito .....	50
4.4	Varhaiskasvatus.....	53
4.5	Ikäntyneiden laitoshoido.....	58
4.6	Opetustoimi .....	61
4.7	Johtopäätöksiä tehtäväkohtaisten kustannusten kehityksestä Suomessa .....	65
<b>5</b>	<b>Kuntien tehtävien kustannukset; Erot kuntatasolla ja mikä selittää eroja .....</b>	<b>66</b>
5.1	Kuinka suuria erot eri tehtävistä aiheutuvista kustannuksista ovat? .....	66



5.2	Mikä selittää eroja tehtävien kustannuksissa? .....	69
5.3	Mikä selittää kuntien tulojen kehitystä? .....	75
5.4	Johtopäätöksiä kuntien tehtävien kustannusten ja kuntien tulojen kehityksestä .....	77
<b>6</b>	<b>Rahoitusperiaate muissa Pohjoismaissa .....</b>	<b>78</b>
6.1	Kunnallinen itsehallinto ja kunnallisverotus Pohjoismaissa .....	78
6.2	Työnjako kuntien ja maakuntien välillä.....	81
6.3	Rahoitusperiaatteen toteutuminen Pohjoismaissa .....	81
6.4	Rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta ja indikaattorit vertailumaissa.....	85
6.5	Valtion tavoittelemien säästöjen vaikutukset kuntiin .....	88
6.6	Norjan uusi kuntalaki ja sen vaikutukset rahoitusperiaatteen soveltamiseen.....	89
6.7	Johtopäätöksiä pohjoismaisesta vertailusta .....	91
<b>7</b>	<b>Valtion ja kuntien väliset taloudelliset suhteet ja rahoitusperiaate .....</b>	<b>92</b>
7.1	Kuntien tulot ja valtion rooli kuntataloudessa .....	92
7.2	Rahoitusperiaatteen toteutumisen nykyinen arviointimalli.....	94
7.3	Rahoitusperiaatteen määrittely jatkossa ja toteutumisen arvioiminen.....	96
7.4	Onko rahoitusperiaate toteutunut viimeksi kuluneen 16 vuoden aikana .....	101
<b>8</b>	<b>Johtopäätökset.....</b>	<b>103</b>
	<b>Liite 1. Case työmarkkinatuen rahoitusuudistus.....</b>	<b>110</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>114</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoite

Kuntien itsehallinnon varmistamiseksi Suomessa noudatetaan ns. rahoitusperiaatetta, eli valtio takaa kunnille riittävät voimavarat antaessaan kunnille tehtäviä. Kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tulee tarkastella rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntalain perusteella asiaa tulee arvioida myös kuntatalousohjelmassa. Tällä hetkellä rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muutettuna. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia tällä tavalla on kritisoitu ja esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kuntien erilaiset lähtötilanteet, eriävät kustannus- ja tulorakenteet sekä muut seikat tekevät vertailuasetelmasta haastavan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on päättänyt 2018<sup>1</sup> samansuuntaiseen päätelmään ja todennut, että rahoitusperiaatteen toteutumisen analysointi kuntatalousohjelmassa on mekaanista, eikä toteutumiseen oteta selkeää kantaa.

Tutkimuksen tavoitteena on rahoitusperiaatteen arviointimenetelmän toimivuuden arviointi sekä suositusten tuottaminen mahdollisista vaihtoehtoisista arviointimenetelmistä tai -malleista. Näiden kysymysten ohella tutkimuksessa luodaan laaja katsaus kuntien talouden sekä tehtäväkentän kehitykseen 16 vuoden ajanjaksolla, ja analysoidaan tehtävien kustannusten eroja sekä niihin vaikuttavia tekijöitä kuntatasolla.

---

<sup>1</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018, *Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Kuntatalouden ohjaus*, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2018, s.20.

## 1.2 Keskeiset tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodologia

Tutkimuksen keskeinen tavoite on kvantitatiivisen (numeerisen) analyysin toteuttaminen rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointimenetelmästä sekä johtopäätösten muodostaminen kansainvälistä vertailua hyödyntäen siitä, miten rahoitusperiaatteen toteutumista tulisi arvioida jatkossa. Tutkimukselle asetettiin neljä yksilöityä tutkimuskysymystä.

- Tutkimuskysymys 1: Onko rahoitusperiaatteen arvioinnissa nykyisin käytetty indikaattori – valtion päättämien toimenpiteiden aiheuttama taloudellinen paine kuntien tuloveroprosentteihin – riittävä ja toimiva rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi?
- Tutkimuskysymys 2: Miten valtion paikallishallinnolle antamien tehtävien rahoituksen riittävyyttä arvioidaan muissa maissa, erityisesti muissa Pohjoismaissa, ja olisiko vastaavia arviointitapoja mahdollista hyödyntää myös Suomessa?
- Tutkimuskysymys 3: Minkälaisia vaihtoehtoisia tai täydentäviä indikaattoreita rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulisi soveltaa edelliset kysymykset huomioiden? Indikaattoreiden tulee nojautua olemassa olevaan kuntien taloutta kuvaavaan tilastotietoon, ja indikaattorien seurannan tulee olla toteutettavissa kuntatalousohjelman valmisteluaikataulun puitteissa.
- Tutkimuskysymys 4: Mikä olisi ollut arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta näillä vaihtoehtoisilla tai täydentävillä mittareilla arvioituna 2002–2018?

Tutkimus laajeni näitä kysymyksiä laajemmaksi kokonaisuudeksi. Edellä mainittujen tutkimuskysymysten lisäksi tutkimuksessa vastataan seuraavaan kolmeen asiaan.

- Tutkimuskysymys 5: Miten kuntatalous on kehittynyt vuodesta 2002 eteenpäin koko maan tasolla, kokoluokittain ja maakunnittain?
- Tutkimuskysymys 6: Miten kuntien tehtävien kustannukset ovat kehittyneet, ja mikä selittää eroja kuntatasolla?
- Tutkimuskysymys 7: Miten rahoitusperiaate tulisi määritellä jatkossa, ja millä arviointimallilla toteutumista tulisi seurata?

Tutkimus on luonteeltaan tilastollinen selvitys. Tutkimusta varten on koottu laaja kuntakohtainen tilinpäätösaineisto 2002–2018 Tilastokeskuksen kuntatilastoista. Varsinaisen tilinpäätösaineiston lisäksi tähän aineistoon on yhdistetty myös muita tietoja kuntakohtaisista palveluista, kustannuksista, tuotoista sekä kunnan toimintaympäristöstä. Kaikki hankkeessa hyödynnetty tilastoaineisto on kerätty Tilastokeskuksesta<sup>2</sup>. Hankkeen johtopäätökset nojautuvat ennen kaikkea tämän yhdistetyn tilastoaineiston tilastolliseen analyysiin. Työtä on tuettu haastattelemalla asiantuntijoita Suomen Kuntaliitosta, valtiovarainministeriöstä ja Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

## 1.3 Raportin rakenne

Tutkimusraportin luku 2 keskittyy tarkastelemaan kuntien rahoitusperiaatteen sisältöä taloudelliselta kannalta. Tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa asiaan liittyviin lainsäädännöllisiin kysymyksiin. Luvussa 3 luodaan katsaus kuntatalouden kehittymiseen 2002–2018. Neljäs luku keskittyy tilinpäätösaineiston avulla toteutettuun analyysiin kuntien tehtävistä ja niistä aiheutuvien kustannusten kehittymisestä. Viidennessä luvussa tarkastellaan tilastollisesti ja ekonometrisesti sitä, mikä selittää eroja eri tehtävistä aiheutuvista kustannuksista, ja miten nämä kustannukset eroavat kuntien välillä. Kuudes luku kokoaa yhteen havainnot rahoitusperiaatteen arvioinnista muissa Pohjoismaissa. Seitsemäs luku on rahoitusperiaatteen näkökulmasta keskeinen osa tutkimusta. Tässä luvussa muodostetaan näkemys siitä, miten rahoitusperiaatteen toteutumisesta tulisi näkemyksemme mukaan jatkossa arvioida, ja kommentoidaan nykyisin käytössä olevan arviointimallin eräitä piirteitä. Kahdeksas luku kokoaa yhteen tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset.

---

<sup>2</sup> Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot löytyvät raportin kirjoitushetkellä osoitteesta [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien\\_talous\\_ja\\_toiminta/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4) ja muut hyödynnetyt aineistot osoitteesta <http://stat.fi/tup/tilastotietokannat/index.html>.

## 2 Kuntien rahoitusperiaatteesta

Rahoitusperiaatteelle ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä taloudellista määritelmää, jonka eri toimijat hyväksyisivät tai tulkitisivat samalla tavalla. Keskustelu rahoitusperiaatteen toteutumisesta, tai sen toteutumisen arviointimenetelmän hyvistä ja huonoista puolista, on näin ollen vaikeaa. Vain yksiselitteisesti määriteltyjä asioita on mahdollista mitata niin, että johtopäätökset eivät riipu siitä keneltä asiasta kysyy. Onkin jossain määrin yllättävää, että rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyvässä keskustelussa ei ole keskitytty ensimmäisessä vaiheessa periaatteen määrittelyyn taloudellisessa mielessä.

Suomen perustuslaki takaa kunnille itsehallinnon<sup>3</sup>. Keskeinen osa itsehallintoa on kunnallinen verotusoikeus ja oikeus päättää lakien rajoissa kunnan tehtävistä ja niiden rahoituksesta. Valtio voi antaa Suomessa kunnille tehtäviä vain lainsäädännön kautta. Toisaalta ilman taloudellista itsenäisyyttä kunnilla ei ole todellista itsehallintoa. Valtio voi käytännössä päättää kuntien menoista säätämällä tehtäviä. Rahoitusperiaatteen ydin on taloudellisessa mielessä se, että valtio vastaa kunnille säätämistään palveluista aiheutuvista kustannuksista.

Rahoitusperiaate Suomessa nostettiin tällä nimellä esille perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1993<sup>4</sup>. Asia ilmaistiin niin, että kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Rahoitusperiaatteen ajatus on kuitenkin huomattavasti vanhempi. Se on ollut tavalla tai toisella olemassa koko itsenäisyyden ajan ja jo sitä ennen. Rahoitusperiaatteesta on aiemmin käytetty mm. termiä kustannusvastaavuus. Rahoitusperiaate tunnetaan koko Euroopassa, ja sen ajatus sisältyy myös Suomessa ratifioituun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.

Rahoitusperiaatteen katsotaan olevan perustuslaintasoinen säädös, mutta lainsäädännössä mainitaan vain ”riittävät” resurssit kuntien tehtävien toteuttamiseen. Termi riittävä on taloudellisessa tarkastelussa epämääräinen asia.

---

<sup>3</sup> Suomen perustuslaki 121 §: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

<sup>4</sup> Kts. keskustelua rahoitusperiaatteen historiasta ja lainsäädännöllisestä taustasta esimerkiksi melko tuoreesta väitöskirjasta: Matikainen, T, 2014, *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana*, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

## 2.1 Rahoitusperiaate taloudellisessa tarkastelussa

Koska kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen taloudellisessa arvioinnissa ei voida nojata yksiselitteisesti lainsäädäntöön, tässä tutkimuksessa on muodostettu ehdotus siitä, miten rahoitusperiaate määritellään jatkossa, jotta sen toteutumisen seuranta on mahdollista.

Vaihtoehtoisia määritelmiä rahoitusperiaatteelle voivat olla mm. seuraavat:

- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtion ja kuntien välinen kustannusten jako säilyy vakiona koko kuntasektorin tasolla tarkasteltuna vuodesta toiseen
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtion ja kuntien välinen kustannustenjako vastaa jotakin tavoitetasoa koko kuntasektorin tasolla
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtio korvaa kunnille antamistaan uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset kokonaan (100 %) koko kuntasektorin tasolla valtionosuusjärjestelmän kautta
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtio korvaa kunnille antamistaan uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset kokonaan (100 %) koko kuntasektorin tasolla verotulojen ja valtionosuusjärjestelmän kautta
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtion ja kuntien välinen kustannusten jako säilyy vakiona yksittäisen kunnan (tai kuntaryhmän) tasolla tarkasteltuna vuodesta toiseen
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtio korvaa kunnille antamistaan uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset kokonaan (100 %) yksittäisen kunnan (tai kuntaryhmän) tasolla valtionosuusjärjestelmän kautta
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli valtio korvaa kunnille antamistaan uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset kokonaan (100 %) yksittäisen kunnan tai kuntaryhmän tasolla verotulojen ja valtionosuusjärjestelmän kautta
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli lakisääteiset tehtävät tuotetaan kunnissa riittävällä laatutasolla ja kuntien ja valtion välinen kustannustenjako vastaa jotakin tavoitetasoa

- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli kuntien vuosikate kuntasektorin tasolla on positiivinen vuodesta toiseen huomioiden kaikki valtion toimenpiteet
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli kuntien vuosikate yksittäisen kunnan (kuntaryhmän) tasolla on positiivinen vuodesta toiseen huomioiden kaikki valtion toimenpiteet
- Rahoitusperiaate toteutuu, mikäli yksittäisen kunnan laskennallinen vuosikate on valtion toimenpiteet huomioiden positiivinen, mikäli kunta toteuttaa säädetty tehtävät yhtä tehokkaasti kuin vertailukelpoinen (kooltaan, asukasrakenteeltaan tms.) kunta.

Nämä ovat esimerkinomaisia määritelmiä, joita on mahdollista esittää huomattavasti enemmän. Lisäksi jokainen mainituista määritelmistä voidaan arvioida erityyppisin laskentamenetelmin, joten rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin monimutkaisuus käy hyvin esille.

Asiaa monimutkaistaa edelleen se, että valtion tavoitteet suhteessa kuntasektoriin ovat rahoitusperiaatteen osalta tietyssä mielessä ristiriitaisia. Julkisten menojen hillitseminen on välttämätöntä Suomessa, ja merkittävä osa menoista aiheutuu kunnissa. Tästä syystä valtio ohjaa kuntia mm. paikallishallintosektorin rahoitusasematavoitteella ja kuntatalouden menorajoitteella sekä kriisikuntamenettelyllä. Myös kuntien valtionosuuksiin on tehty hallitusneuvotteluiden yhteydessä leikkauksia viimeisten hallituskausien aikana<sup>5</sup>. Lähtökohtaisesti kaikkien näiden toimenpiteiden tavoite on kuntien menojen hillitseminen.

Rahoitusperiaatteen osalta perustuslain tasoinen säädös edellyttää riittävien resursien turvaamista kunnille. Eräät tästä tehdyt tulkinnot mm. kuntalaisten tasa-arvon ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta viittaavat siihen, että valtio ei voi vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista. Tästä näkökulmasta rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen ja kuntien menojen hillintä voivat olla osittain ristiriitaisia tavoitteita, joita on vaikea tavoitella samanaikaisesti. Tutkimuksen osana toteutetusta pohjoismaisesta vertailusta käy ilmi, että haasteet rahoitusperiaatteen ympärillä ovat samansuuntaiset kaikissa Pohjoismaissa. Tämä pätee niin itse periaatteen tarkkaan määrittelyyn, sen toteutukseen kuin tiettyihin ristiriitaisuuksiin rahoitusperiaatteen ja menojen hillintätavoitteen välillä.

Tässä tutkimuksessa rahoitusperiaate määritellään kolmen tekijän summana niin, että vanhojen tehtävien osalta se toteutuu, mikäli kunnat kykenevät kattamaan menonsa

---

<sup>5</sup> Kuntien valtionosuuksiin tehdään myös vuosittain muutoksia.

tuloillaan, eli vuosikate on positiivinen, ja samaan aikaan valtionosuuksien osuus kaikista kuntien tuloista pysyy aiemmalla tasollaan, eivätkä kunnat joudu merkittävästi nostamaan veroprosenttiaan. Uusien tehtävien osalta rahoitusperiaate toteutuu, mikäli uusia merkittäviä tehtäviä säädettäessä (tai vanhoja poistettaessa) muodostetaan etukäteisarvio tehtävän kustannuksista ja osoitetaan mekanismi, jonka kautta valtio osoittaa riittävän rahoituksen (peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan uusien tai laajenevien tehtävien valtionosuusprosentti on 100). Ehdotamme lisäksi, että periaatteen toteutumista tarkastellaan koko kuntasektorin tasolla, kokoluokittain ryhminä sekä maakunnittain (alueellisesti) ryhminä. Ehdotustamme on käsitelty tarkemmin luvussa 7.

## 2.2 Valtiontalouden tarkastusviraston kritiikki nykyisestä arviointimenetelmästä

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa vuonna 2018 kritisoinut rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia toteamalla, että rahoitusperiaatteen toteutumisen analysointi kuntatalousohjelmassa on mekaanista, eikä sen toteutumiseen oteta selkeää kantaa.<sup>6</sup>

Kuten myöhemmin luvussa 7 todetaan, tämän tutkimuksen tekijöiden näkemyksen mukaan kuntatalousohjelmassa esitettävä ns. painelaskelma ei ole täydellinen rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointimalli nykymuodossaan. Kyseisessä laskelmassa hyödynnetään tiettyä tasasuuruista toimintamenojen tason muutosta kuntataloudessa. Lisäksi laskelmassa hyödynnetään valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteita ja tiedossa olevia budjettiesityksen päätöksiä kuntatalouden tulojen ja menojen kehityksestä, ja lasketaan tästä seuraava veroprosentin nosto- tai laskupaine yksittäisessä kunnassa. Laskelma on luonteeltaan staattinen painelaskelma kuntatalouden tilan kehityksestä, eivätkä laskelmaan syötettävät menojen kasvuennusteet varsinaisesti liity vain lakisääteisiin kuntien tehtäviin vaan laajemmin kustannustason muutokseen<sup>7</sup>. Lisäksi oletus siitä, että valtion säättämien tehtävien menot muuttuvat tasasuuruisesti kunnittain, ei pidä paikkaansa tilastollisen tarkastelun perusteella (luku 4). Tässä mielessä VTV:n toteamukseen, jonka mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin ei oteta kuntatalousohjelmassa selkeää kantaa, voi yhtyä.

<sup>6</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018, *Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Kuntatalouden ohjaus*, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2018, s.20.

<sup>7</sup> Ennusteessa otetaan huomioon valtion kuntatalouteen vaikuttavat päätösperusteiset toimet, mutta arvioissa toimintamenojen tason muutoksesta on mukana kaikki arvioitu kustannuskehitys, ei yksinomaan lakisääteisistä tehtävistä aiheutuva kustannusten muutos.



VTV:n edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa on toisaalta ilmennyt, että VTV:n kritiikki on luonteeltaan periaatteellisempaa kuin valtiovarainministeriön painelaskelman kritisointi. VTV ei näe laskentamallin sinänsä olevan virheellinen, vaan katsoo koko lähestymistavan olevan liian suppea. VTV:n näkemyksen mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulisi ottaa kantaa siihen, toteutuvatko kuntalaisten perusoikeudet eri puolella Suomea, ja mikä lakisääteisten tehtävien laatu on suhteessa kustannuksiin. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta tulisi tämän perusteella tehdä kokonaisarvio.

VTV:n esittämä kritiikki on näin ollen laajempaa kuin yksittäisen laskelman tarkasteluun liittyvää. VTV:n kritiikin osalta voi puolestaan todeta, että lakisääteisten palveluiden laadun arviointi ei ole käytännössä mahdollista, koska kattavia tilastoja palveluiden laadusta ei ole olemassa<sup>8</sup>. Lisäksi vaikka laatua olisi mahdollista mitata, tämä ei poistaisi ainakaan taloudellisessa mielessä ongelmaa, miten määritellä ”riittävät resurssit” eli ”riittävä” laatu. Tästä näkökulmasta VTV:n kritiikki, vaikka sille voidaankin löytää perusteita, on luonteeltaan sellaista, jonka pohjalta on vaikea nykytilanteessa toimia.

---

<sup>8</sup> Peruspalvelujen tilaa on toki pyritty arvioimaan esimerkiksi: Valtiovarainministeriö (2018). *Peruspalvelujen tila 2018*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2018. Valtiovarainministeriö.

### 3 Kuntasektorin kehitys 2002–2018

Tutkimuksessa koottiin laaja kuntien yhdistetty kuntakohtainen tilinpäätösaineisto vuosilta 2002–2018. Tähän aineistoon liitettiin lisäksi muita kuntien toimintaympäristöä kuvaavia tilastotietoja. Aineisto muokattiin, yhdistettiin sekä yhdenmukaistettiin Tempon toimesta hyödyntäen Stata-nimistä tilasto-ohjelmistoa.

Haaste tilastoaineiston osalta oli se, että kuntatilastojen rakenne on muuttunut vuodesta toiseen Tilastokeskuksen palvelussa. Esimerkiksi tietyn tehtävän kustannuksen otsikko on saattanut vaihdella eri vuosina. Toinen haaste liittyi siihen, että tarkasteluajanjakson pituuden takia kuntaliitoksia on tapahtunut merkittävä määrä, jolloin tietyn kunnan kehitystä ei voi suoraan verrata esimerkiksi vuosien 2002 ja 2018 välillä ottamatta huomioon mahdollisia kuntaliitoksia.

Näistä syistä Tempo järjesti tilastoaineiston vuoden 2018 kuntasektorin mukaiseksi. Vuonna 2018 olemassa olleisiin kuntiin on liitetty vuosi vuodelta kaikkien niiden kuntien luvut, jotka on jossain vaiheessa liitetty kyseiseen kuntaan vuodesta 2002 alkaen. Lisäksi tilastoaineistot on manuaalisesti muokattu yhdenmukaisiksi. Tarkasteltavat tilinpäätösaineiston luokat on siis nimetty yhdenmukaisesti eri vuosina, jotta aineistojen yhdistäminen on ollut mahdollista. Seuraavassa tarkasteltavat tilastohavainnot kuntien kehityksestä sekä myöhemmät tilastolliset ja ekonometriset tarkastelut on toteutettu näin muodostetulla yhdistetyllä kuntakohtaisella kuntasektorin tilinpäätösaineistolla 2002–2018<sup>9</sup>.

#### 3.1 Kuntien väestörakenteen kehitys

Suomen asukasluku on tarkasteluajanjaksona noussut noin 265 000 hengellä (n. 5 %). Kehitys on eronnut sekä alueellisesti että kuntakoon mukaan. Sekä Suomen sisäinen muuttoliike että maahanmuutto on suuntautunut pääasiassa Etelä-Suomen suuriin asutuskeskuksiin, ja vastaavasti väestön määrä on laskenut suuressa osassa maata.

---

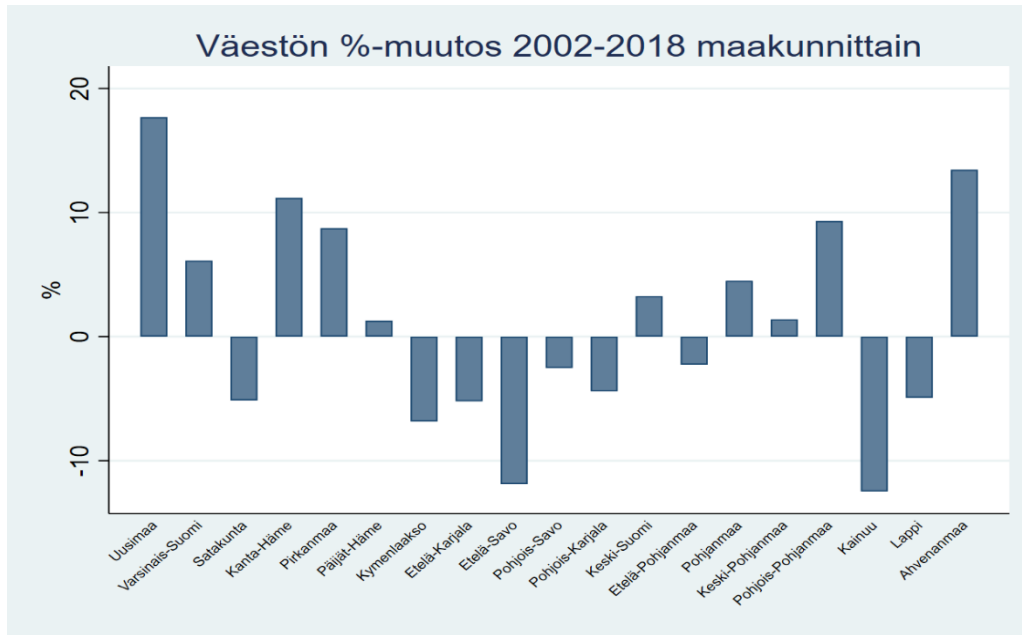
<sup>9</sup> Aineistoon on jäänyt ”aukkoja” eri kuntien, vuosien ja tietojen osalta, koska kaikki kunnat eivät ole raportoineet kaikkia tietoja kaikilta vuosilta. Näitä puuttuvia tietoja on jopa hämmäntävän paljon eri indikaattoreista ja muuttujista. Tutkimuksen suositus onkin se, että tilastoinnin laatuun kiinnitetään huomiota jatkossa aiempaa enemmän, ja kunnat todella raportoivat yhdenmukaisesti tilinpäätöksensä sekä esimerkiksi tehtäväkohtaiset kustannuksensa ja tunnuslukunsa vuodesta toiseen.

Tarkasteltaessa väkiluvun kehitystä kuntakoon mukaan, voidaan todeta, että suurimmissa kunnissa asukasluku on kasvanut ja pienimmissä vähentynyt. Keskikokoisissa kunnissa merkittävää muutosta ei ole tapahtunut. Alla olevassa taulukossa 3.1. on esitetty tämä kehitys eri kokoluokan kunnissa.

**Taulukko 3.1. Asukasluvun muutos 2002–2018 kuntakokoluokan mukaan tarkasteltuna**

Kokoluokka	Muutos 2002–2018	Muutos %
yli 100 000 asukasta	+324 027	+18
40 000–100 000 asukasta	+82 281	+9
20 000–40 000 asukasta	+13 691	+2
10 000–20 000 asukasta	- 67 190	- 10
6 000–10 000 asukasta	- 20 509	- 4
alle 6 000 asukasta	- 20 803	- 4

Tarkasteltaessa väkiluvun kehitystä maakunnittain, alueellinen eroavaisuus väestökehityksessä näkyy selvästi. Väkiluku on kasvanut 10 maakunnassa ja laskenut 9 maakunnassa. Eniten asukkaita ovat menettäneet Kainuun ja Etelä-Savon maakunnat. Väkiluvun kasvu on ollut suurinta Uudellamaalla sekä Ahvenanmaalla.

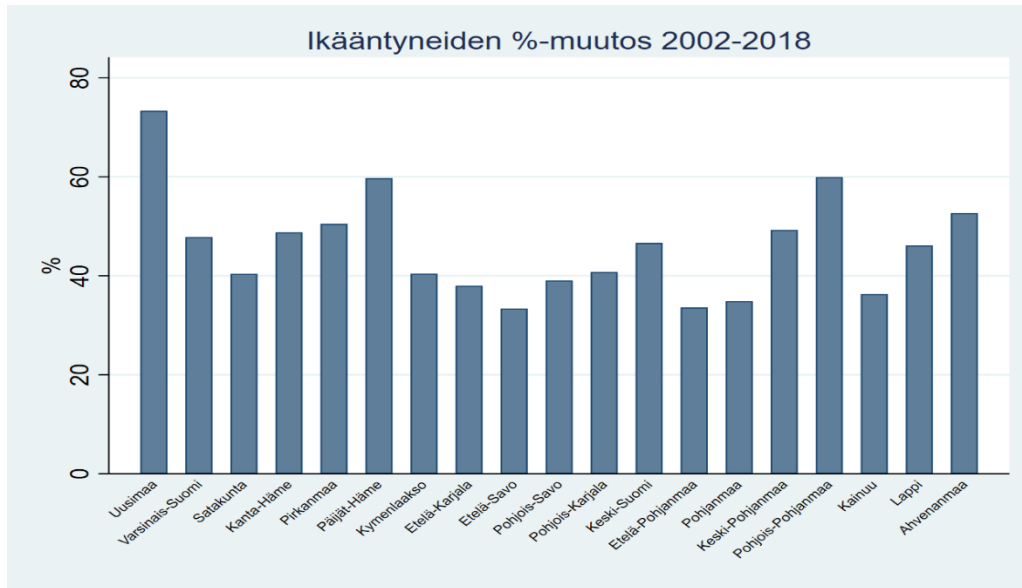


Kuva 3.1. Väestön prosentuaalinen muutos 2002–2018 maakunnittain

Kuntien tehtävistä suuri osa painottuu muihin kuin työikäisiin kansalaisiin. Näin ollen tehtävistä aiheutuvaan taloudelliseen rasitteeseen vaikuttaa väestön määrän lisäksi myös väestörakenteen kehitys. Luonnollisesti asiaan vaikuttavat myös muut sosio-ekonomiset tekijät, jotka voivat erota alueittain ja eri kokoluokan kunnissa huomattavastikin.

Koko Suomen tasolla tarkasteltuna vanheneva väestö näkyy selvästi tarkasteluajanjaksona yli 65-vuotiaiden määrän kasvuna. Yli 65 vuotiaiden määrä on 2002–2018 noussut Suomessa noin 400 000 henkilöä, eli noin 51 %. Ikääntyneiden osuus koko väestöstä oli vuonna 2002 noin 15 % ja vuonna 2018 noin 22 %. Pienten lasten määrässä aleneva syntyvyys ei vielä 2010-luvun alkuvuosina näkynyt, mutta vuoteen 2018 mennessä syntyvyyden aleneminen näkyy jo pienten lasten lukumäärän laskuna koko maassa. Pienten lasten lukumäärä on vähentynyt noin 76 000 lapsella, eli noin 19 %.

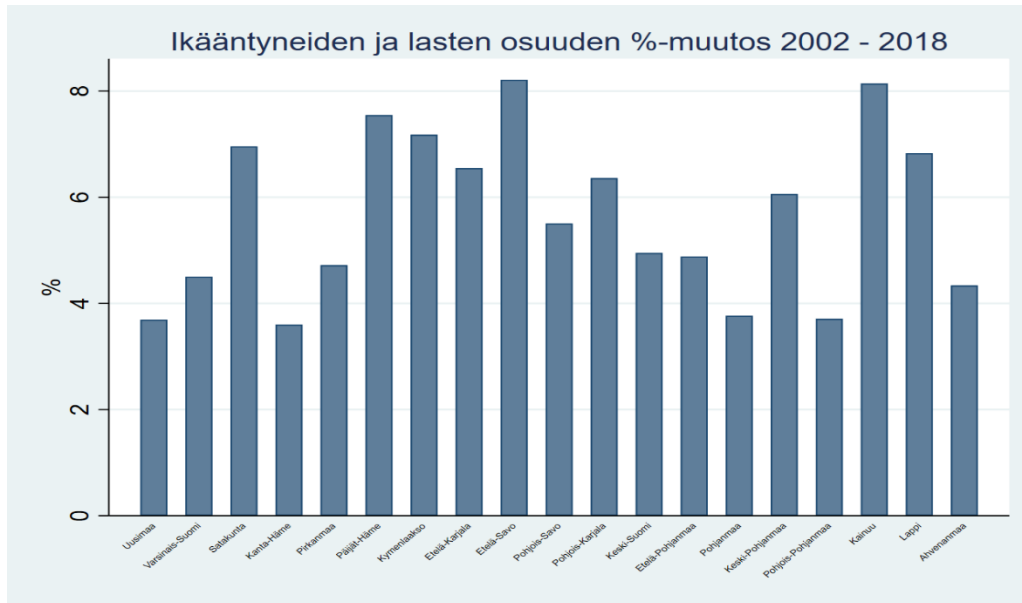
Kokoluokittain tarkasteltuna vanhusväestön määrä on koko maan kehitystä seuraten kasvanut kaikissa kuntakokoluokissa. Yli 65-vuotiaiden osuus koko väestöstä on vuonna 2018 välillä 17,6 % (suurimmat kunnat) ja 29,8 % (pienimmät kunnat). Maakunnittain tarkasteltuna vanhusten lukumäärä on kasvanut kaikissa maakunnissa. Eniten ikääntyneiden määrä on kasvanut Uudellamaalla (yli 70 %).



Kuva 3.2. Ikääntyneiden prosentuaalinen muutos 2002–2018 maakunnittain

Siinä missä vanhusten lukumäärä on kasvanut, pienten lasten lukumäärä on laskenut erityisesti viime vuosina. Vuodesta 2002 vuoteen 2018 lasten (alle 6-vuotta) lukumäärä on laskenut kaikissa maakunnissa. Eniten määrä on laskenut Etelä-Savossa ja vähiten Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla.

Edellä todetulla tavalla merkittävä osa palveluista kohdistuu ikääntyneisiin ja pieniin lapsiin. Näiden ryhmien osuuden muutos koko väkiluvusta on eräs indikaattori siitä, miten huoltosuhteen heikkeneminen näkyy eri maakunnissa. Yli 65- ja alle 6-vuotiaiden yhteenlaskettu osuus koko väestöstä on kasvanut kaikkialla, mutta kehityksessä on selvää eroa. Näiden ikäryhmien yhteenlaskettu osuus on kasvanut maakunnasta riippuen noin 4–8 %.



Kuva 3.3. Ikääntyneiden ja alle 6-vuotiaiden lasten yhteenlasketun osuuden muutos koko väestöstä 2002–2018 maakunnittain

Yksittäisen kunnan tasolla erot kehityksessä ovat huomattavasti suurempia kuin eri kokoluokkien tai maakuntien välillä. Yksittäisen kunnan väestönmuutos on vaihdellut tarkasteluajanjaksona yli 40 prosentin kasvusta väkiluvun vähenemiseen yli viidenneksellä. Sama pätee korostuneesti ikääntyneiden ja pienten lasten osuuden muutokseen kunnittain. Yhteenvetona voidaan todeta, että väestön ja väestörakenteen kehitys voi näyttää yksittäisessä kunnassa erilaiselta kuin laajemmin kunnissa. Tästä seuraa samalla se, että yksinomaan väestörakenteen muutoksen takia eri tehtävistä aiheutuvien kustannusten kehitys voi yksittäisen kunnan tasolla olla hyvin erinäköinen kuin keskimääräinen kehitys esimerkiksi kokoluokittain tai maakunnittain tarkasteltuna.

## 3.2 Kuntatalouden kehitys, kuntien tuloslaskelma ja keskeiset indikaattorit

Seuraavaksi kuntatalouden tunnuslukujen kehitystä tarkastellaan koko kuntasektorin tasolla, kuntaryhmittäin (kokoluokittain) sekä maakunnittain. Tarkastelu nojautuu edellä kuvatulla tavalla muodostettuun yhdistettyyn kuntakohtaiseen tilinpäätösaineistoon 2002–2018.

Kuntataloudesta muodostuvan kuvan kannalta tärkeässä roolissa ovat kuntien tulot ja eri tulolähteet, se mihin tulot käytetään, ja näin muodostuva kokonaisuus eli kuntien tuloslaskelma. Kuntien yksinkertaistettu tuloslaskelma on seuraavissa tekstikappaleissa esitetyn kaltainen.

Kunnan hallinnosta ja tehtävistä aiheutuvat kustannukset muodostavat toimintakulut. Toimintakulut ovat summa henkilöstökuluista, palvelujen ostoista, aineista ja tarvikkeista, kunnan myöntämistä avustuksista ja muista kuluista. Kunnalle muodostuu toiminnastaan tuloja, eli toimintatuottoja. Toimintatuotot ovat summa myyntituotoista, maksutuotoista, kunnan saamista tuista ja avustuksista sekä muista tuotoista.

Toimintatuottojen ja toimintakulujen erotus on kunnan toimintakate. Toimintakate on poikkeuksetta vahvasti negatiivinen, ja erotus katetaan verovaroin sekä valtionavustuksin. Toimintakateen ja verotulojen summa yhdessä rahoituskulujen ja -tuottojen kanssa muodostaa vuosikatteen. Vuosikatteen tulkinta on siis se, että mikäli vuosikate on positiivinen, kunnan käyttötalous on tasapainossa (positiivinen).

Kun vuosikatteesta vähennetään poistot ja arvonalentumiset, ja huomioidaan satunnaiset tuotot tai kulut, saadaan tilikauden tulos. Vuosikatteeseen asti tuloslaskelma kuvastaa todellisia rahavirtoja. Tilikauden tulos ja tilikauden ylijäämä ovat laskennallisia suureita, koska poistot ovat kirjanpitosääntöjen mukaan määräytyviä eriä eivätkä todellisia kassasta tiettyinä vuotena poistuvia kustannuksia. Tilikauden ylijäämä on lähellä tilikauden tulosta ja erotus on se, että ylijäämässä huomioidaan mahdolliset varusten, rahastojen ja poistoerojen lisäykset (vähennykset).

Kunnan konkreettinen kassavirta vuoden ajalta saadaan laskemalla yhteen toiminnan ja investointien rahavirta. Investointien rahavirta muodostuu investointimenoista, rahoitusosuuksista investointeihin sekä investointihyödykkeiden luovutustuloista. Mikäli toiminnan ja investointien kassavirta on negatiivinen, tämä katetaan rahoituksen rahavirralla eli käytännössä lainanotolla.

Investoinnit ovat tärkeä osa kuntataloutta. Tietyn kunnan käyttötalous voi olla tasapainossa, eli vuosikate on positiivinen, mutta kunnan koko talous on alijäämäinen investointimenojen takia.

Kunnan tuloslaskelmassa keskeisiä indikaattoreita ovat siis:

- Vuosikate (kuvaava kunnan tulojen riittävyyttä toimintamenoihin)
- Tilikauden tulos (ylijäämä) (huomioi omaisuudesta tehtävät poistot)
- Nettoinvestointimenot sekä toiminnan ja investointien rahavirta (huomioivat vuoden aikana tehdyt investoinnit kunnan kehittämiseen) ja

- Lainakannan kehitys (kuvaa velkaantumista, mikäli toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen)

Kunkin indikaattorin tarkempi analysointi voi myös tuottaa mielenkiintoisia tuloksia. Esimerkiksi vuosikate muodostuu toimintamenoista, jotka edelleen muodostuvat henkilökustannuksista, palvelujen ostoista jne. Muutokset näissä erissä voivat kuvata esimerkiksi ostopalveluiden ja oman toiminnan välisessä suhteessa tapahtuvia muutoksia.

### 3.3 Kuntatalouden kehitys koko maan tasolla tarkasteltuna

Koko kuntasektorin tasolla tarkasteltuna kokonaisverotulot ovat nousseet tarkasteluajanjakson aikana voimakkaasti. Kuntien kokonaisverotulot olivat vuonna 2018 noin 22 miljardia euroa ja vuonna 2002 noin 14 miljardia (kasvua 8 miljardia euroa eli noin 59 %).

Kunnilla on käytännössä kolme verotulolähdettä: Kunnan tulovero, kiinteistövero ja yhteisöverotulo-osuus. Näistä kunnan tulovero on merkitykseltään selvästi tärkein. Vuonna 2018 kunnan tulovero vastasi noin 84 %, kiinteistövero noin 8 % ja osuus yhteisöjen tuloverosta noin 8 % kaikista verotuotoista. Vuonna 2002 vastaavat osuudet olivat: Tulovero noin 85 %, kiinteistövero noin 5 % ja yhteisövero-osuus noin 11 %.

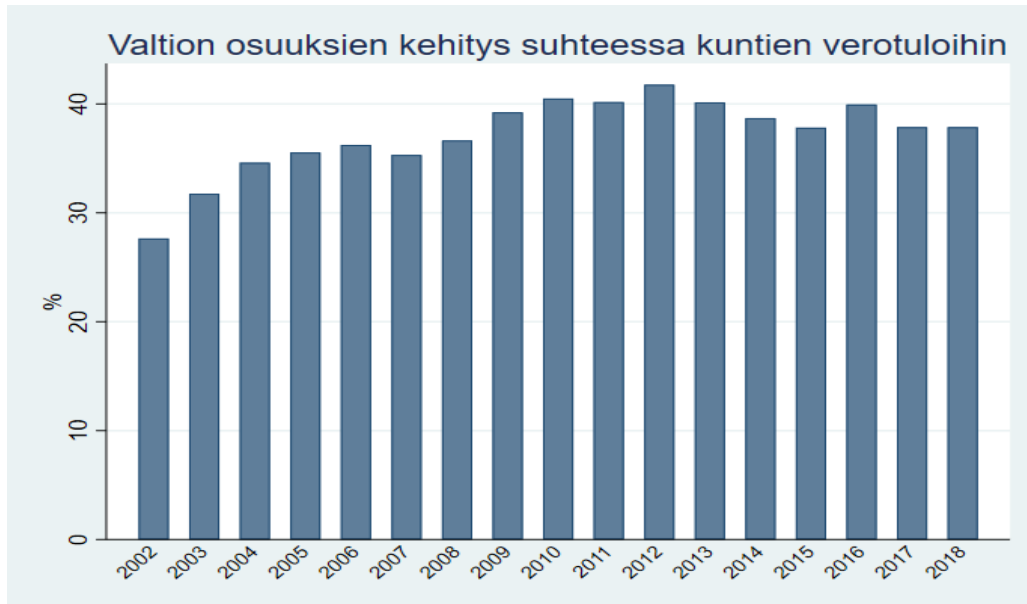
Verotulojen lisäksi valtionosuusjärjestelmä muodostaa kunnille tärkeän tulonlähteen. Kuntien valtionosuudet ovat myös suurin yksittäinen menoerä valtion budjetissa. Ne ovat kasvaneet voimakkaasti tarkasteluajanjaksona. Valtionosuudet vuonna 2002 olivat yhteensä noin 3,9 miljardia euroa ja vuonna 2018 noin 8,5 miljardia euroa. Kasvua tänä ajanjaksona valtionosuuksissa tapahtui noin 118 %.

Valtionosuuksien suhteellinen merkitys kokonaisverotuloihin nähden on kasvanut tarkasteluajanjakson aikana kuvion 3.3. kuvaamalla tavalla noin vuoteen 2012, ja laskenut hieman tämän jälkeen. Vuonna 2002 valtionosuudet olivat noin 28 % suhteessa kokonaisverotuloista. Vuonna 2018 tämä suhdeluku oli noussut noin 39 prosenttiin. Kehitykseen on osaltaan vaikuttanut myös valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset tarkasteluajanjaksona.

Tässä tarkastelussa on syytä ottaa huomioon, että valtion päättämien veroperustemuutosten verotuottomenetykset on kompensoitu kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Vuonna 2018 verotuottomenetysten kompensatioiden osuus peruspalvelujen

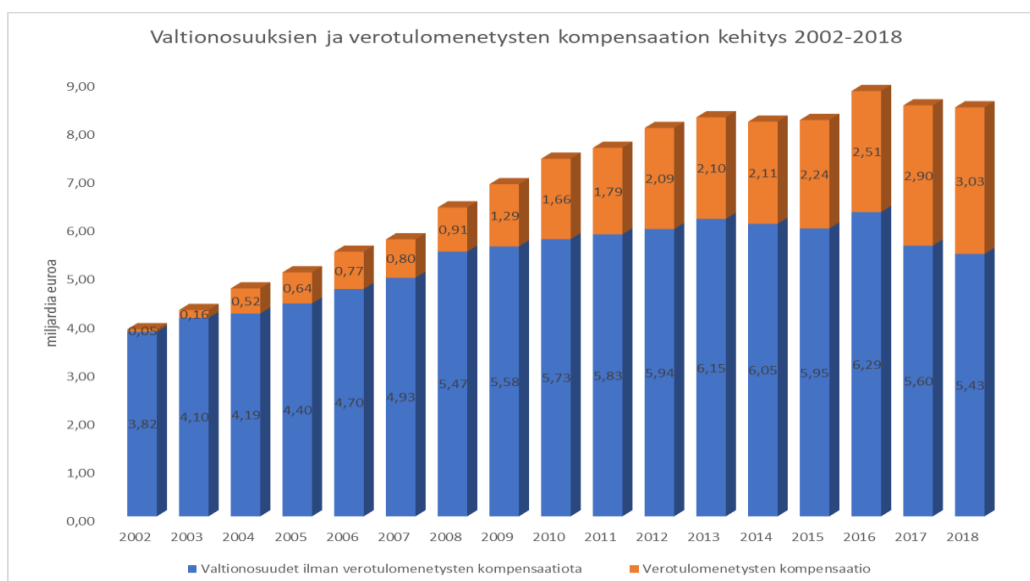


valtionosuudesta oli 1,7 mrd. euroa ja koko verotuottomenetysten kompensaaion osuus oli 2,9 mrd. euroa.



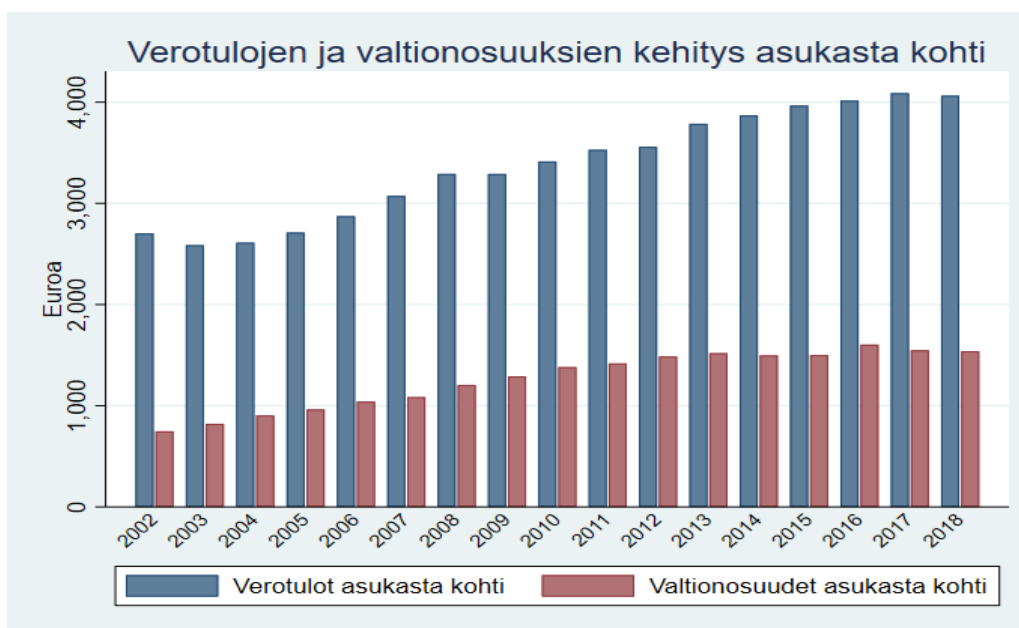
Kuva 3.4a. Valtionosuuksien kehitys suhteessa kuntien verotuloihin 2002–2018

Valtionosuudet ovat euromääräisesti kehittyneet kuvan 3.4b kuvaamalla tavalla 2002–2018. Kehityksestä näkyy selvästi verotuottomenetysten kompensaaion kasvanut osuus valtionosuuksista.



Kuva 3.4b. Valtionosuuksien ja verotulomenetysten kompensaation kehitys 2002-2018. Lähde: Suomen Kuntaliitto

Verotulot ja valtionosuudet ovat kasvaneet koko tarkastelujaksona 2002–2018 myös asukasta kohti laskettuna. Verotulot ovat kasvaneet vuoteen 2018 asti asukasta kohti laskettuna, mutta valtionosuuksien kohdalla asukasta kohti laskettuna kasvu on pysähtynyt vuoden 2013 jälkeen.

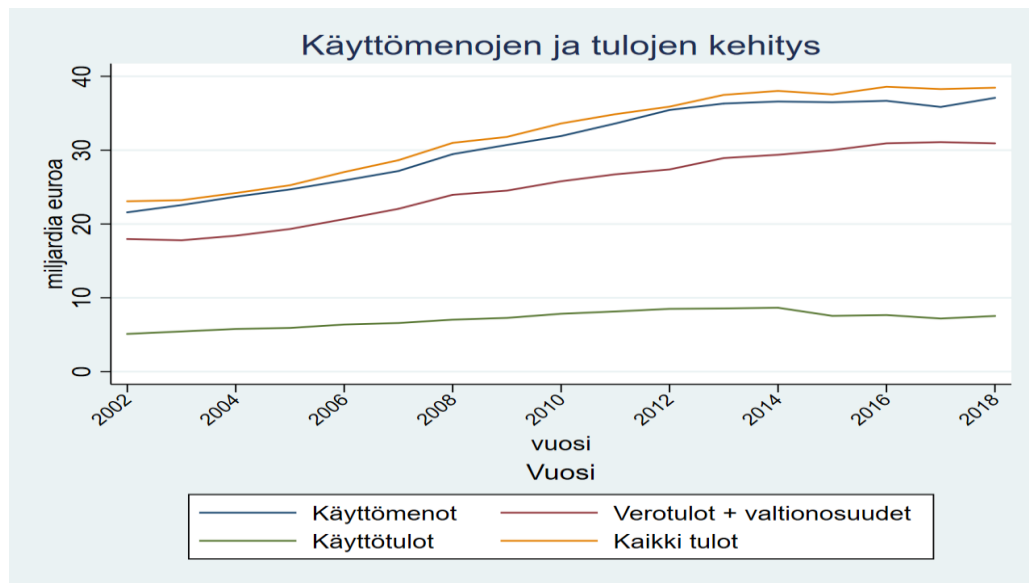


Kuva 3.5. Verotulojen ja valtionosuuksien kehitys asukasta kohti 2002–2018

Verotuloihin vaikuttava kuntien nimellinen tuloveroprosentti on noussut vuodesta 2002 alkaen. Vuonna 2002 keskimääräinen tuloveroprosentti oli 18,4 % ja vuonna 2018 19,9 %. Tarkasteluajanjaksona ero nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välillä on kasvanut.

Kuntatalouden tasapainoa määrittävät kuntasektorin tulot ja menot. Kuten edellä todettiin, kuntasektorin menot muodostuvat käyttömenoista sekä investointimenoista. Kaikki kuntien tehtävistä, myös valtion säätämistä lakisääteisistä tehtävistä, aiheutuvat kustannukset näkyvät tilinpäätöksissä käyttömenojen eri erissä sekä investointien osalta investointimenoissa.

Kuntasektorin käyttömenot ovat nousseet voimakkaasti tarkasteluajanjakson aikana. Kuvassa 3.6. on esitetty käyttömenojen kehitys yhdessä eri tulonlähteiden kehityksen kanssa.

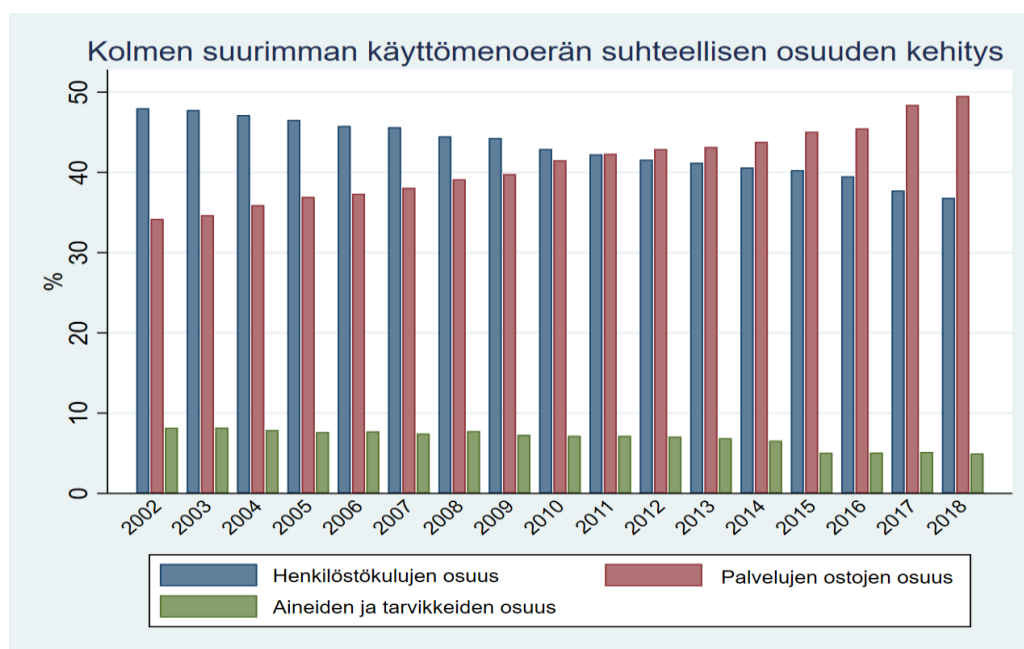


Kuva 3.6. Kuntasektorin käyttömenojen sekä eri tulonlähteiden kehitys 2002–2018

Kuntien käyttömenot ovat kasvaneet voimakkaasti myös suhteutettuna asukkaiden määrään. Kuntasektori kokonaisuudessaan käyttää palveluihin, muihin tehtäviin ja organisaation kustannuksiin vuonna 2018 noin 72 % enemmän rahaa asukasta kohti vuoteen 2002 verrattuna<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Nimellisten menojen ja tulojen kehitykseen vaikuttaa luonnollisesti myös rahan arvon heikkeneminen eli inflaatio. Tässä tutkimuksessa käytetään johdonmukaisesti nimellisiä arvoja.

Käyttömenojen absoluuttinen kasvu on johtunut ennen kaikkea henkilöstökulujen ja palvelujen ostojen kasvusta. Tähän on puolestaan vaikuttanut eri syyt, kuten tehtävämuutokset, solmitut työehtosopimukset, kuntien tuottavuuden kehitys ja muutokset kuntatalouksien rakenteessa. Toinen tapa tarkastella asiaa on kuviossa 3.7. kuvattu kolmen suurimman käyttömenoerän suhteellisen osuuden kehitys kaikista käyttömenoista.

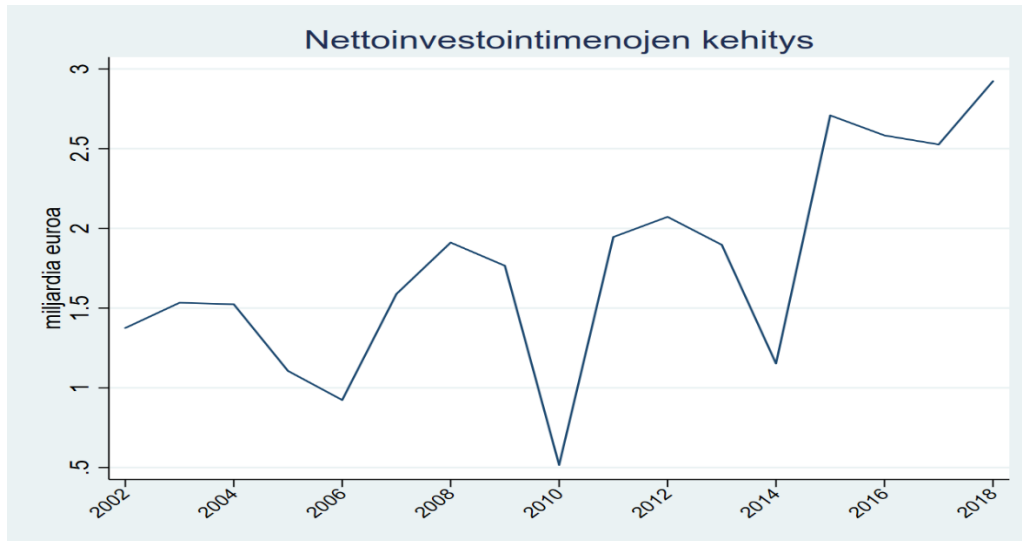


Kuva 3.7. Kolmen suurimman käyttömenoerän suhteellisen osuuden kehitys 2002-2018

Näin tarkasteltuna voidaan todeta, että henkilöstökulujen suhteellinen osuus on laskenut vajaasta 50 prosentista alle 40 prosenttiin kaikista käyttömenoista. Vastaavasti palvelujen ostojen osuus on kasvanut noin 35 prosentista 50 prosenttiin 2002–2018. Vuonna 2002 henkilöstökulut olivat kuntien suurin menoerä. Vuonna 2018 palvelujen ostot olivat kohonneet henkilöstökustannuksia suuremmiksi. Tämä kuvanee kuntasektorin palveluntuotantomuodoissa tapahtunutta muutosta tänä ajanjaksona. Toisaalta henkilöstön määrään suhteutettuna henkilöstökulut ovat kasvaneet voimakkaasti. Kuntasektorin palveluksessa olevien henkilöiden määrä on kasvanut jonkin verran, mutta asukasta kohti laskettuna henkilökunnan määrä on pysynyt lähes vakiona.

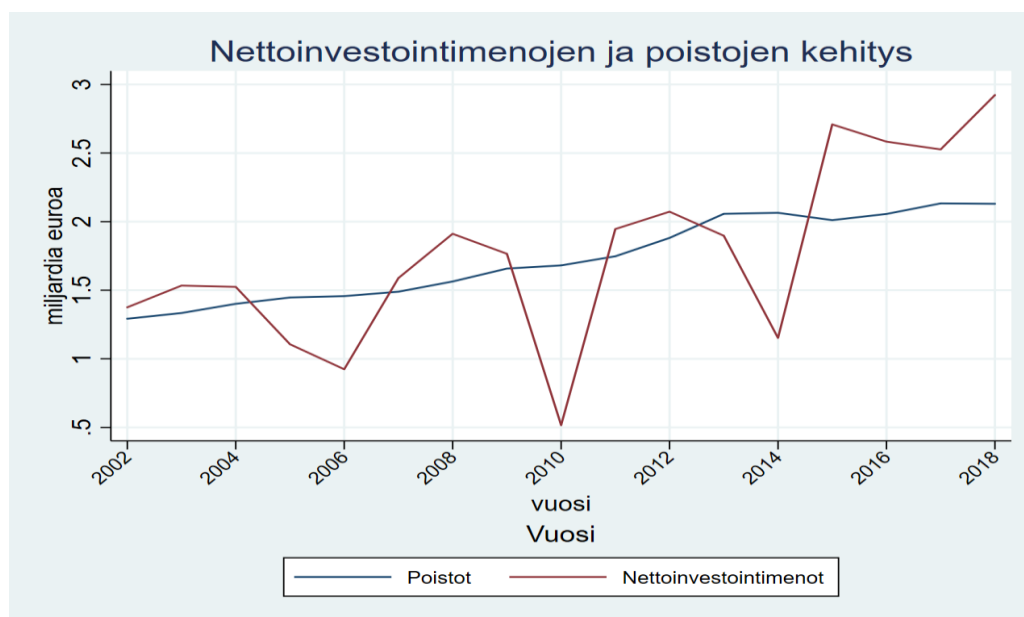
Tarkasteluajanjaksoilla kuntien nettoinvestointimenot ovat vaihdelleet vuodesta toiseen. Tämä johtuu ennen kaikkea tiettyjen suurten kuntien saamista investointihyödykkeiden luovutustuloista. Nämä kertaluonteiset järjestelyt tapahtuivat vuosina

2010 ja 2014, mikä näkyy nettoinvestointimenojen kehityksessä selvästi. Koko ajanjaksolla 2002–2018 nettoinvestoinnit ovat kasvaneet huomattavasti.



Kuva 3.8. Nettoinvestointimenojen kehitys 2002–2018

Investointeja suhteutetaan usein myös poistoihin. Tässä ei ole taloustieteen näkökulmasta erityistä mielekkyyttä, koska kirjanpidollisilla poistoilla ei ole suoraan taloudellisesti mielekästä tulkintaa (eivät vastaa reaalipääoman kulumista, eivätkä liity kassavirtoihin). Joka tapauksessa kuntasektorin suunnitelmanmukaiset poistot ja nettoinvestointimenot ovat olleet melko samalla tasolla. Aivan tarkastelujakson viimeisimpinä vuosina nettoinvestointimenot ovat ylittäneet poistot ja vastaavasti joinain aiempina vuosina alittaneet poistojen tason.



Kuva 3.9. Nettoinvestointimenojen ja poistojen kehitys 2002–2018

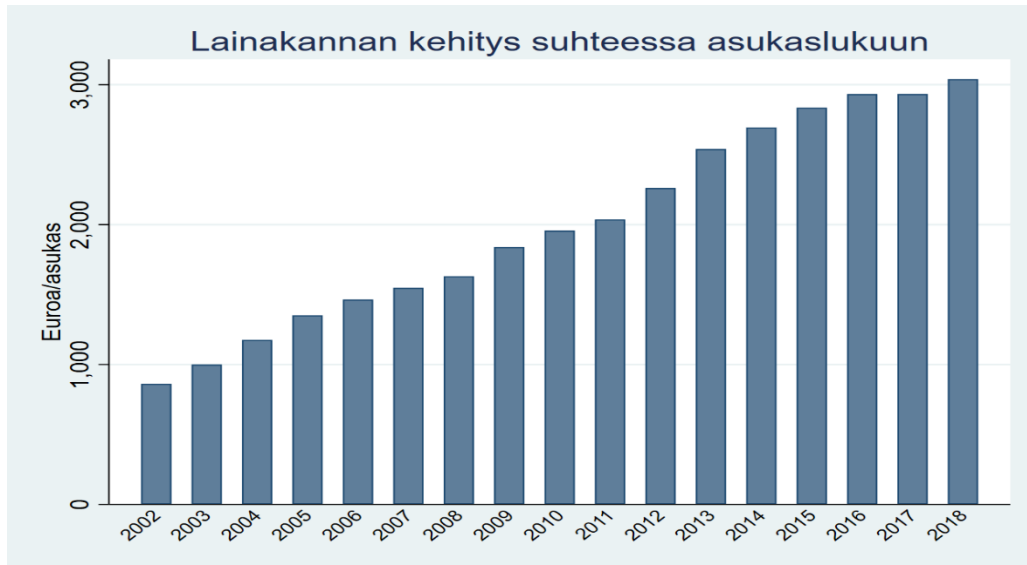
Kuntatalouden tasapainon näkökulmasta tarkasteltuna kuntasektorin vuosikate on ollut positiivinen koko tarkasteluajanjakson ja myös tilikauden tulos on ollut positiivinen lähes koko ajan. Vuosikate saavutti korkeimman tasonsa vuonna 2017, mutta myös vuonna 2018 kate oli selvästi positiivinen. Vuosikatteessa on myös havaittavissa positiivinen trendi. Kuntasektori kokonaisuudessaan on siis kyennyt kattamaan toimintamenoja tuloillaan. Tilikauden tulos on ollut lievästi negatiivinen vuosina 2004–2005, 2012 ja vuonna 2018.



Kuva 3.10. Kuntasektorin vuosikatteen, tilikaudenylijäämän ja tilikauden tuloksen kehitys 2002-2018

Vuosikate asukasta kohti on vaihdellut vuositasolla pääasiassa noin 200–400 euroa/asukas välillä. Vuonna 2017 asukasta kohti laskettu vuosikate kohosi kuitenkin lähes 600 euroon/asukas.

Kuva kuntatalouden kehityksestä kuitenkin osittain muuttuu tarkasteltaessa kuntien velkaantuneisuuden kehitystä. Koko kuntasektorin lainakanta on kasvanut lähes lineaarisesti 2002–2018. Myös asukaslukuun suhteutettuna kuntasektorin velkaantuminen näkyy selvästi. Asukasta kohti laskettu lainakanta on kasvanut tarkasteluajanjaksoilla yli kolminkertaiseksi.



Kuva 3.11. Kuntasektorin lainakannan kehitys asukasta kohti suhteutettuna 2002–2018

Koko kuntasektorin tasolla tarkasteltuna edellä kuvatusta kuntatalouden kehityksestä voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset.

- Kuntien menot ja tulot ovat nousseet voimakkaasti 2002–2018
- Menojen kasvun taustalla ovat tilinpäätöksen näkökulmasta tarkasteltuna henkilöstökulujen kasvu sekä palvelujen oston kasvu. Suhteellisesti tarkasteltuna henkilöstökulujen osuus kaikista käyttömenoista on laskenut
- Sekä verotulot että valtionosuudet ovat kasvaneet. Valtionosuuksien suhteellinen merkitys kunnille on korostunut 2002–2018, mutta tässä näkyy veromenetysten kompensatioiden vaikutus, joka näkyy valtionosuuksien ja verotulojen välisessä suhteessa, mutta ei kuntien kokonaistuloissa.
- Kuntien vuosikate on ollut tarkasteluajanjakson positiivinen, eli kunnat ovat kyenneet kattamaan käyttömenonsa tuloillaan
- Toisaalta kuntasektori on velkaantunut tarkasteluajanjaksolla. Tulot eivät siis ole riittäneet kattamaan yhteenlaskettuna käyttö- ja nettoinvestointimenoja, ja kassavirta on jäänyt tästä syystä negatiiviseksi.



### 3.4 Kuntatalouden kehitys kokoluokittain tarkasteltuna

Verotulot ovat kasvaneet kaiken kokoisissa kunnissa tarkasteluajanjaksona. Kasvu-  
vauhdissa on kuitenkin selkeitä eroja eri kokoluokissa. Taulukon 3.2. kuvaamalla ta-  
valla 10 000–20 000 asukkaan kunnat ja 20 000–40 000 asukkaan kunnat<sup>11</sup> ovat ky-  
enneet kasvattamaan verotulojaan muita hitaammin.

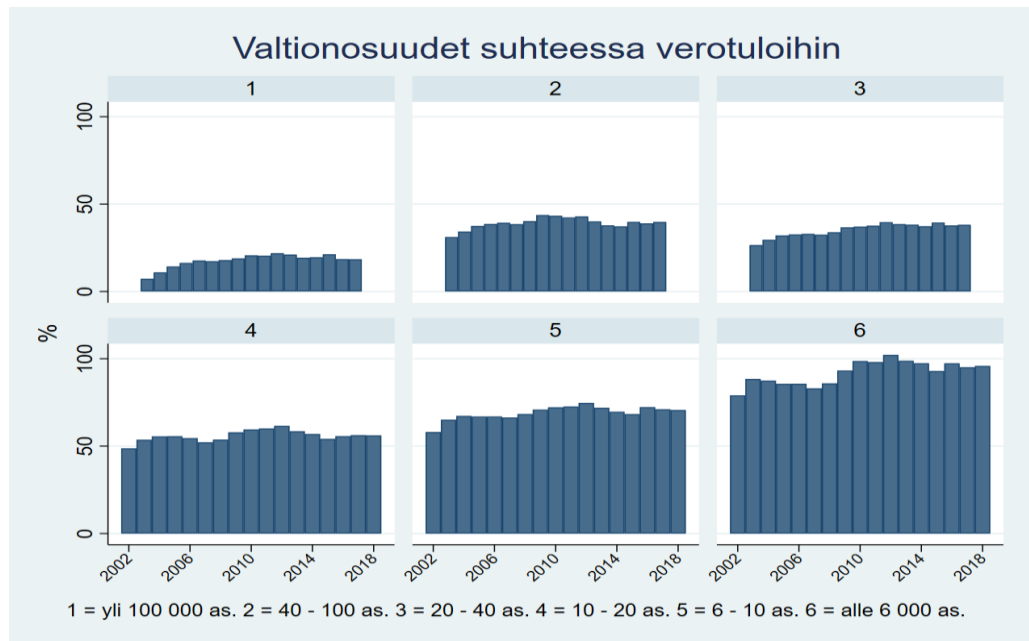
**Taulukko 3.2. Verotulojen kasvu 2002–2018 eri kokoluokan kunnissa**

Kokoluokka	Muutos %
yli 100 000 asukasta	+ 66
40 000 – 100 000 asukasta	+ 61
20 000 – 40 000 asukasta	+ 52
10 000 – 20 000 asukasta	+ 42
6 000 – 10 000 asukasta	+ 57
alle 6 000 asukasta	+59

Eri verotulojen osuudet kaikista verotuloista eivät eroa merkittävästi eri kokoisissa kunnissa. Tuloverot vastaavat kaikissa kokoluokissa yli 80 % kaikista verotuloista.

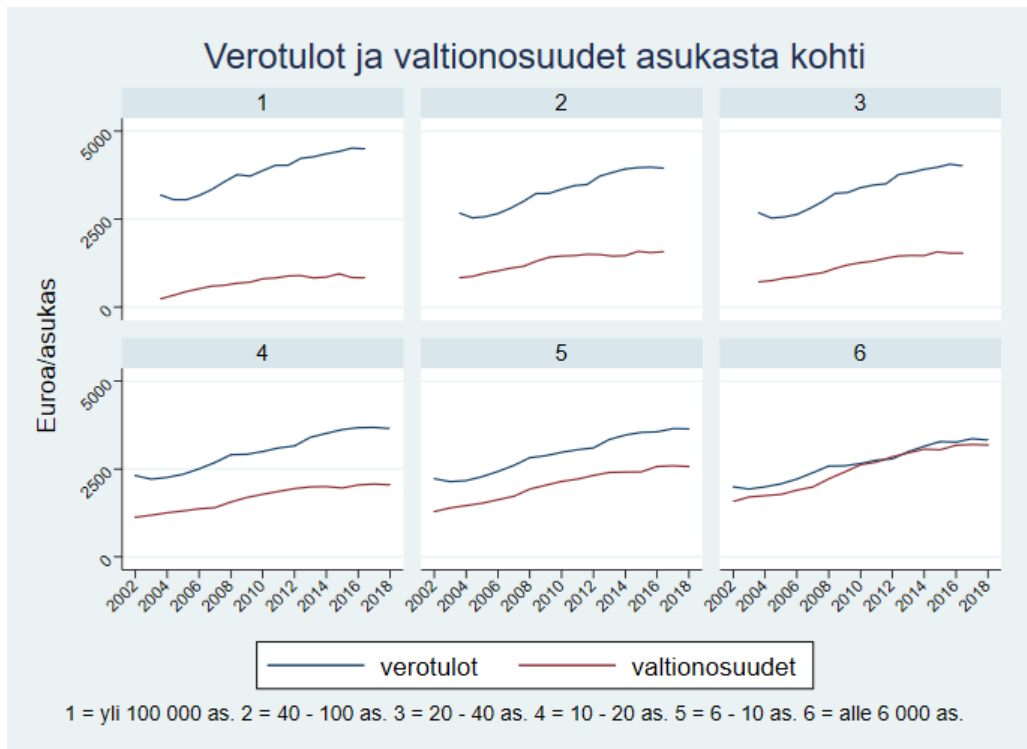
Myös valtionosuudet ovat kasvaneet tarkastelujaksolla kaikissa kokoluokissa sekä ab-  
soluuttisesti että suhteutettuna verotuloihin. Kuvasta 3.12. näkyy selvästi myös se, mi-  
ten valtionosuuksien merkitys kuntien rahoituspohjassa vaihtelee eri kokoluokan kun-  
nissa. Suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa, valtionosuudet vastaavat noin 20  
% verotuloista. Pienimmissä kunnissa valtionosuudet ovat käytännössä yhtä suuret  
kuin verotulot.

<sup>11</sup> Kunnat on tässä tutkimuksessa jaettu kuuteen kokoluokkaan vastaten valtiovarainministeriön käyttämää luokittelua. Luokat ovat: Yli 100 000 asukkaan kunnat, 40 000–100 000, 20 000–40 000, 10 000–20 000, 6 000–10 000 asukkaan kunnat ja alle 6 000 asukkaan kunnat.



Kuva 3.12. Valtionosuuksien kehitys suhteessa verotuloihin eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

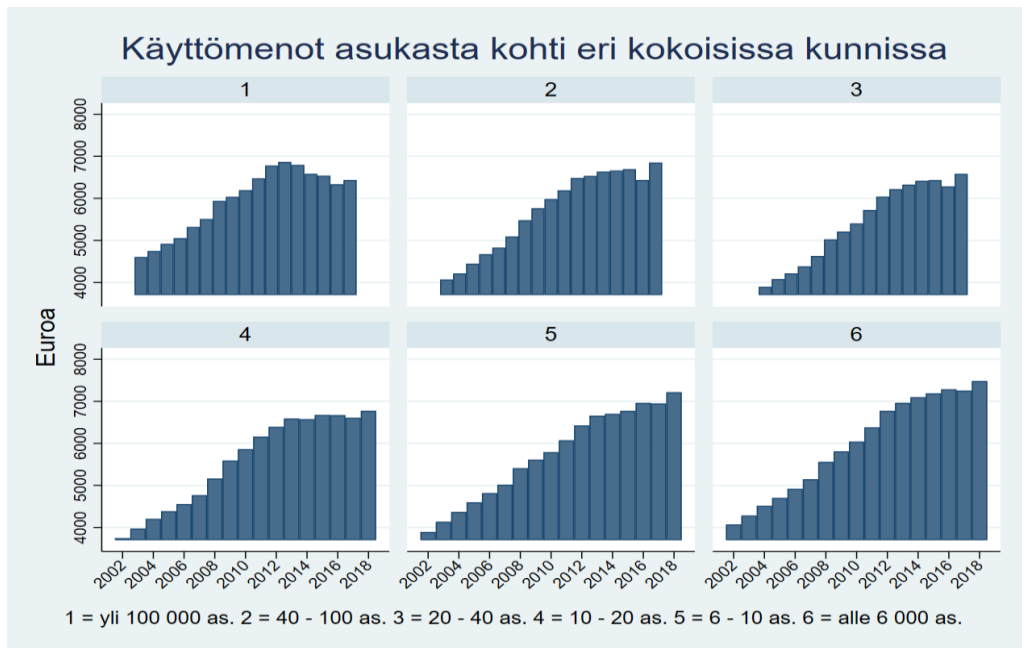
Vielä selvemmin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksen näkee, kun tulot suhteutetaan asukasta kohti eri kokoluokissa. Suurimmissa kunnissa verotulot asukasta kohti vuonna 2018 olivat yli 4000 euroa ja valtionosuudet alle 1000 euroa. Pienimmissä kunnissa verotulot asukasta kohti jäivät noin 3100 euroon asukasta kohti ja valtionosuudet nousivat samalle tasolle.



Kuva 3.13. Valtionosuuksien ja verotulojen kehitys asukasta kohti eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

Kuntien verotuloihin keskeisesti vaikuttava tuloveroprosentti on noussut kaikissa kokoluokissa. Suurimmat kunnat erottuvat muista kunnista niitä alhaisemmalla keskimääräisellä veroprosentilla koko tarkasteluajanjakson ajan.

Kuntien käyttömenot ovat kasvaneet sekä absoluuttisesti että asukasta kohti lasketuna eri kokoluokissa, mutta kasvu on ollut merkittävästi nopeampaa pienimmissä kunnissa. Kuvan 3.14 osoittamalla tavalla pienimpien ja suurimpien kuntien välillä on kymmenien prosenttiyksiköiden ero käyttömenojen kasvuvauhdissa, ja suurimmat kunnat erottuvat muista kunnista maltillisemmalla käyttömenojen kasvuvauhdilla.



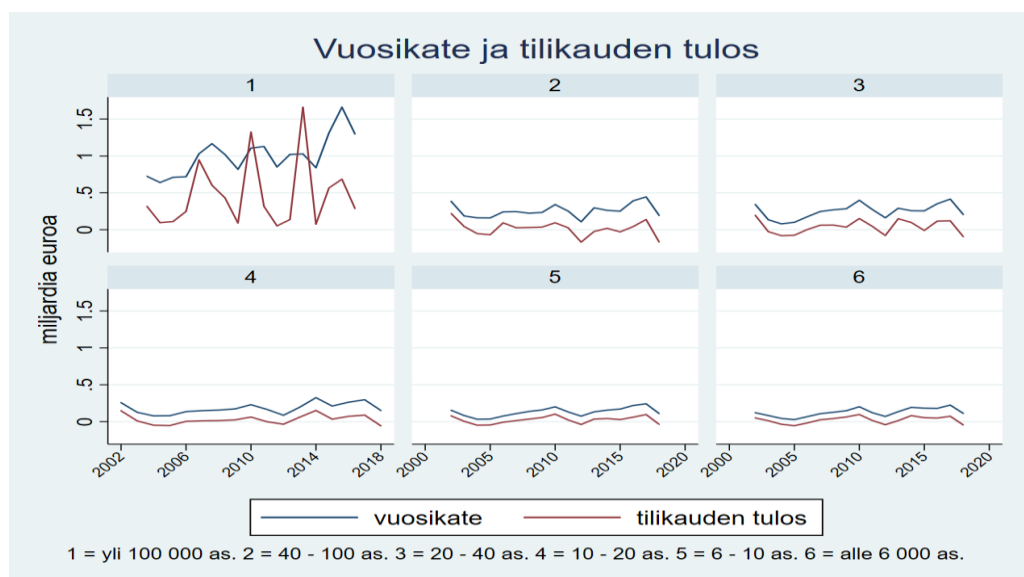
Kuva 3.14. Asukasta kohti laskettujen käyttömenojen kasvu eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

Kuntatalouden kustannusrakenne eroaa jossain määrin eri kuntakokoluokkien välillä sekä tasoltaan että kehitykseltään. Esimerkiksi ostopalveluiden osuus on pienimmissä kunnissa suurin. Vastaavasti niissä henkilöstökulujen osuus on muita kuntia alhaisempi. Henkilöstökulut työntekijää kohti ovat korkeimmat suurimmissa kunnissa.

Nettoinvestoinnit ovat kehittyneet samansuuntaisesti kaikissa muissa paitsi suurimmissa kunnissa. Tässä näkyy jo edellä mainittu kehitys lähinnä pääkaupunkiseudulla, jossa tiettyinä vuosina kunnat ovat saaneet huomattavia tuloja investointihyödykkeiden luovutuksista. Tämä on painanut esimerkiksi suurimpien kuntien vuoden 2010 nettoinvestoinnit negatiivisiksi.

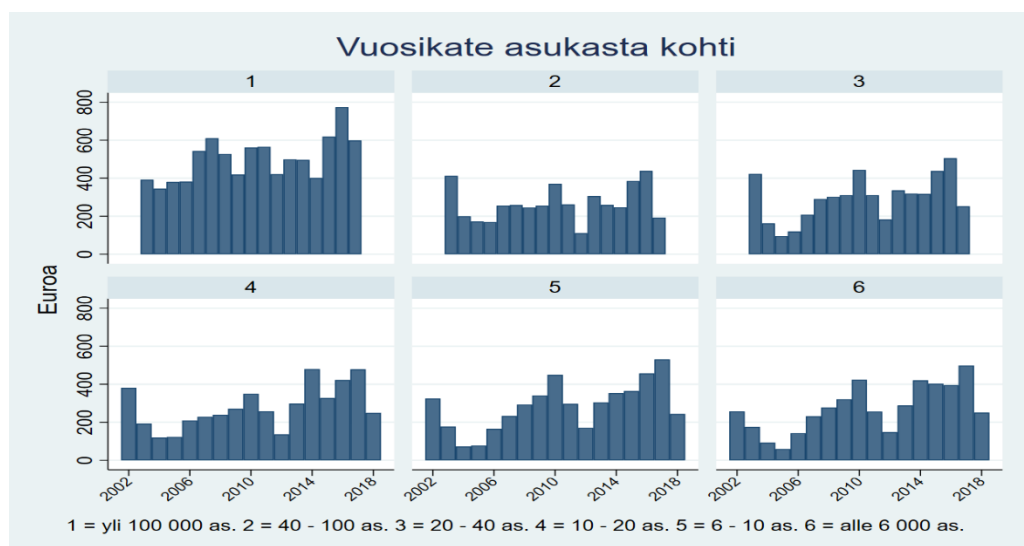
Asukasta kohti laskettujen nettoinvestointien kehityksessä on eroja eri kuntakokoluokkien välillä. Kolmessa pienimmässä kokoluokassa kunnissa nähdään positiivinen trendi kehityksessä. Kaikkein suurimmat kunnat erottuvat tarkastelussa edellisessä tekstikappaleessa mainitusta syystä. Asukasta kohti lasketut nettoinvestoinnit ovat vuositasolla olleet pääsääntöisesti noin 200–400 euroa/asukas.

Vuosikate on ollut kaikissa kuntakokoluokissa koko tarkasteluajanjakson positiivinen. Tilikauden tuloskin on pääsääntöisesti ollut positiivinen. Suurimpien kuntien tilikauden tulos vaihtelee voimakkaasti edellä mainituista investointihyödykkeiden luovutustuloista johtuen.



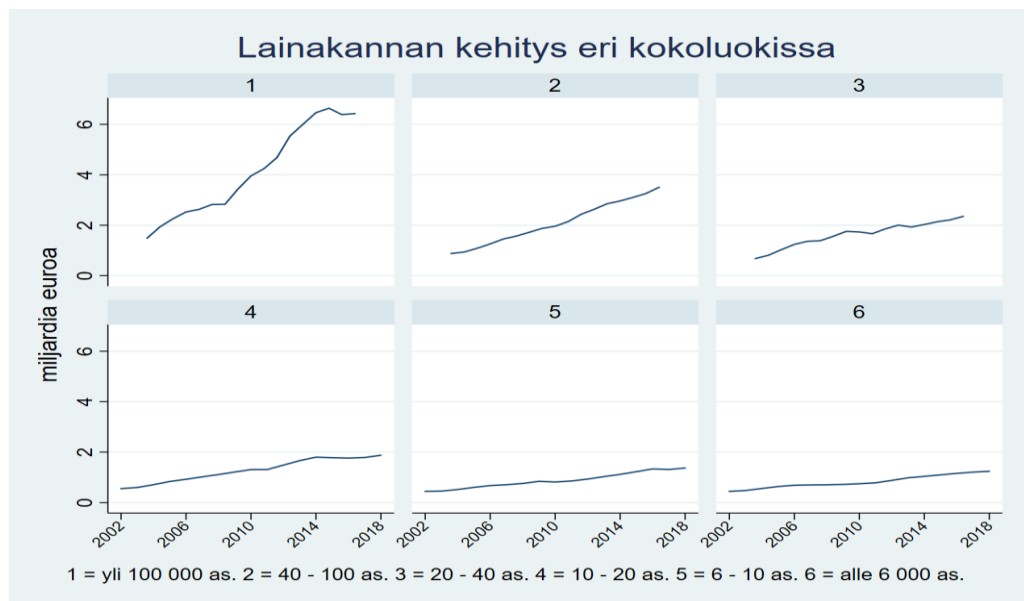
Kuva 3.15. Vuosikatteen ja tilikauden tuloksen kehitys eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

Asukasta kohti lasketussa vuosikatteessa ei eri kokoluokan kunnissa ole suuria eroja. Suurimmat kunnat ovat asukasta kohti lasketulla vuosikatteella hieman korkeammalla tasolla. Erityisesti pienemmissä kunnissa vuosikatteessa näkyy notkahdus 2000-luvun alkupuolella sekä vuonna 2012. Suurimmissa kunnissa vuosi 2017 erottuu asukasta kohti arvioituna korkean vuosikatteen vuotena.



Kuva 3.16. Asukasta kohti lasketun vuosikatteen kehitys eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

Kun tarkastellaan lainakannan kehitystä, kuva kuntasektorin taloudellisesta tilanteesta muuttuu jossain määrin myös kokoluokittain tarkasteltuna. Kuntien lainakanta on kasvanut kaikissa kokoluokissa. Jyrkintä kasvu on ollut suurimmissa kunnissa. Selitys tähän voi olla se, että nämä kunnat ovat kasvaneet, mikä on aiheuttanut investointitarpeita, joita on rahoitettu lainanotolla<sup>12</sup>.



Kuva 3.17. Lainakannan kehitys eri kokoluokan kunnissa 2002-2018

Sama kehitys näkyy myös, mikäli lainakannan kehitystä tarkastellaan asukasta kohti. Lainakanta on kasvanut kokoluokasta riippumatta, mutta kasvu on ollut nopeinta kahdessa suurimmassa kokoluokassa. Velkaantuneisuuden kasvun lisäksi myös velkaantuneisuuden taso asukasta kohti on näissä suurimmissa kunnissa korkein. Kunnilla on ollut vuoden 2015 alussa velkaa keskimäärin hieman alle 3000 euroa asukasta kohden kahdessa suurimmassa kuntakokoluokassa. Muissa kokoluokissa taso on ollut noin 2500 euroa/asukas. Mikäli lainakannan kehitystä suhteuttaa kunnan tuloihin, suuri kuva ei merkittävästi muutu. Näin tarkasteltuna pienimmät kunnat eivät kuitenkaan ole velkaantuneet merkittävästi lisää vuoden 2005 jälkeen.

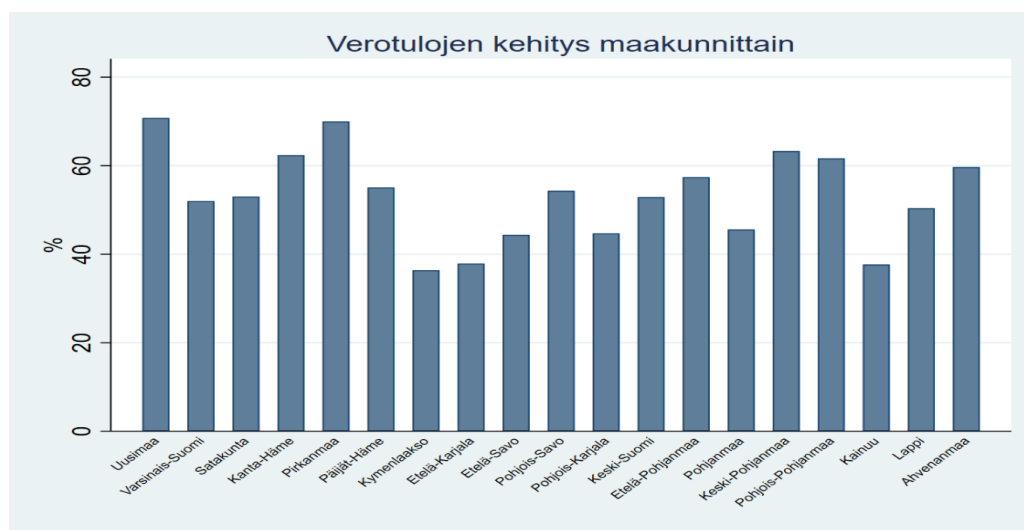
<sup>12</sup> Velkaantuneisuuden kasvu voi olla tietyssä kunnassa tietyssä ajankohtana luonnollinen seuraus esimerkiksi kunnan kasvusta, eikä välttämättä tarkoita sitä, että kunnan talous olisi epätasapainossa. Esimerkiksi yritysmailmassa investoinnit rahoitetaan tyypillisesti lainanotolla, eikä tämä tarkoita sitä, että yritys olisi taloudellisesti heikossa tilanteessa. Ajatus siitä, että kaikki investoinnit tulisi kyetä kattamaan joka hetki kassavirralla, ei ole kuntienkaan osalta taloudellisesti rationaalinen.

Kokoluokittain tarkasteltuna tarkasteluajanjakson kehityksestä voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Sekä kuntien tulot että menot ovat kasvaneet kaikissa kokoluokissa koko maan keskimääräistä kehitystä vastaavalla tavalla
- Käyttömenojen kasvu on ollut kaikkein suurimmissa kunnissa muita kuntia hitaampaa
- Kuntien vuosikate on ollut koko maata vastaten positiivinen kaikissa kokoluokissa
- Kaikkien kokoluokkien kunnat ovat kuitenkin keskimäärin velkaantuneet tarkasteluajanjaksolla
- Eniten ovat velkaantuneet kaikkein suurimmat kunnat, mikä heijastanee muuttoliikkeen suuntautumista näihin kuntiin ja siitä seuranneita investointipaineita.

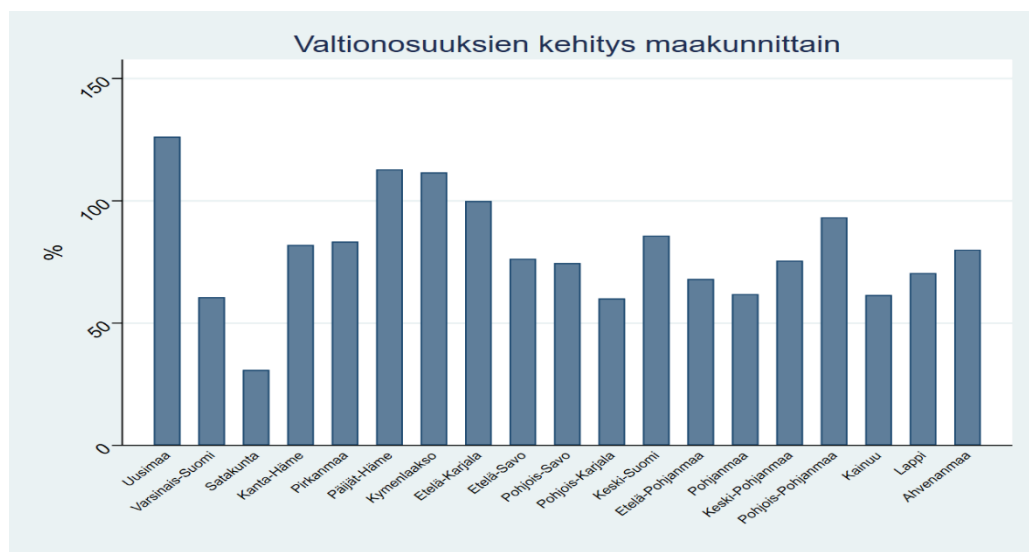
### 3.5 Kuntatalouden kehitys maakunnittain tarkasteltuna

Koko maan keskimääräistä sekä kokoluokittaista kehitystä vastaavalla tavalla verotulot ovat nousseet voimakkaasti myös kaikissa maakunnissa. Maakuntien välillä on kuitenkin selviä eroja. Verotulot ovat vuosina 2002–2018 nousseet viidessä maakunnassa yli 60 %, eniten Uudellamaalla. Hitainta kasvu on ollut Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa ja Kainuussa (alle 40 % kasvu).



Kuva 3.18 Verotulojen kehitys maakunnittain 2002–2018

Myös valtionosuudet ovat kasvaneet voimakkaasti kaikissa maakunnissa, mutta tässä kehityksessä on havaittavissa selviä eroja maan eri osissa. Kokonaiskuvan muodostamista asiasta vaikeuttaa se, että kasvuprosentteihin vaikuttaa Uudenmaan osalta se, mikä valitaan tarkastelun lähtövuodeksi. Vuonna 2002 Tilastokeskuksen mukaan esimerkiksi Helsingin valtionosuustulot olivat vahvasti negatiiviset. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli vuosi 2002 valitaan lähtövuodeksi, Uudenmaan saamat valtionosuudet ovat vuoteen 2018 mennessä nousseet yli 1000 %. Kuviossa 3.20. valtionosuuksien kehitystä on havainnollistettu valitsemalla tarkasteluväliksi 2004–2018.

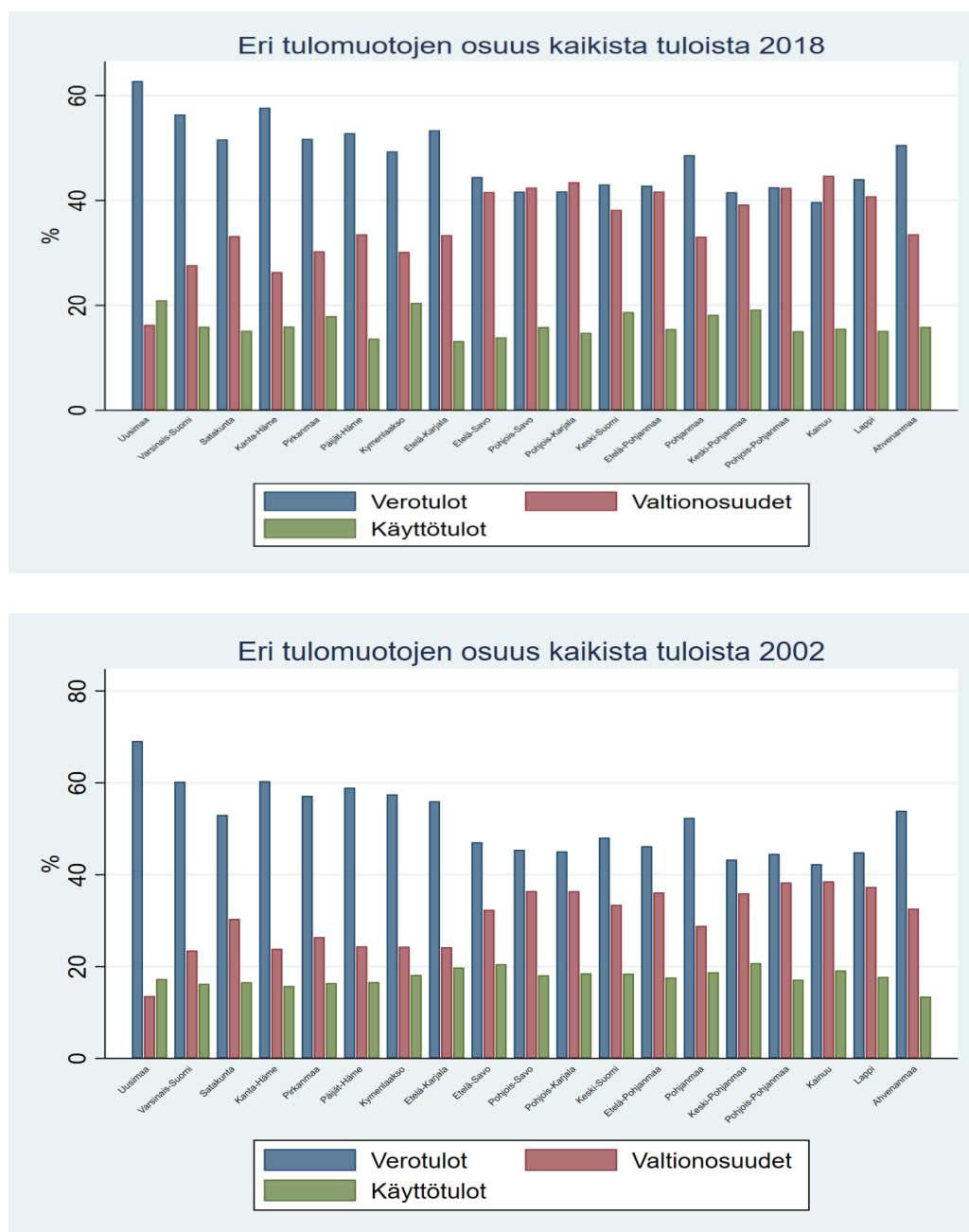


Kuva 3.19. Valtionosuuksien kehitys maakunnittain 2004–2018

Valtionosuuksien kasvu on ollut pienintä Satakunnassa. Satakuntaa lukuun ottamatta valtionosuudet ovat kasvaneet tarkasteluajanjaksona pääsääntöisesti 50–100 %. Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä ja Kymenlaaksossa valtionosuudet ovat kasvaneet eniten.

Maakunnittain tarkasteltuna eri tulomuotojen osuus kaikista kuntien tuloista vaihtelee. Uudellamaalla verotulot muodostavat yli 60 % kaikista tuloista ja valtionosuudet alle 20 %. Monessa muussa maakunnassa verotulojen osuus jää 40 % tasolle ja valtionosuudet muodostavat yhtä suuren, noin 40 % osuuden tuloista. Kainuussa, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa valtionosuudet olivat verotuloja suuremmat vuonna 2018.

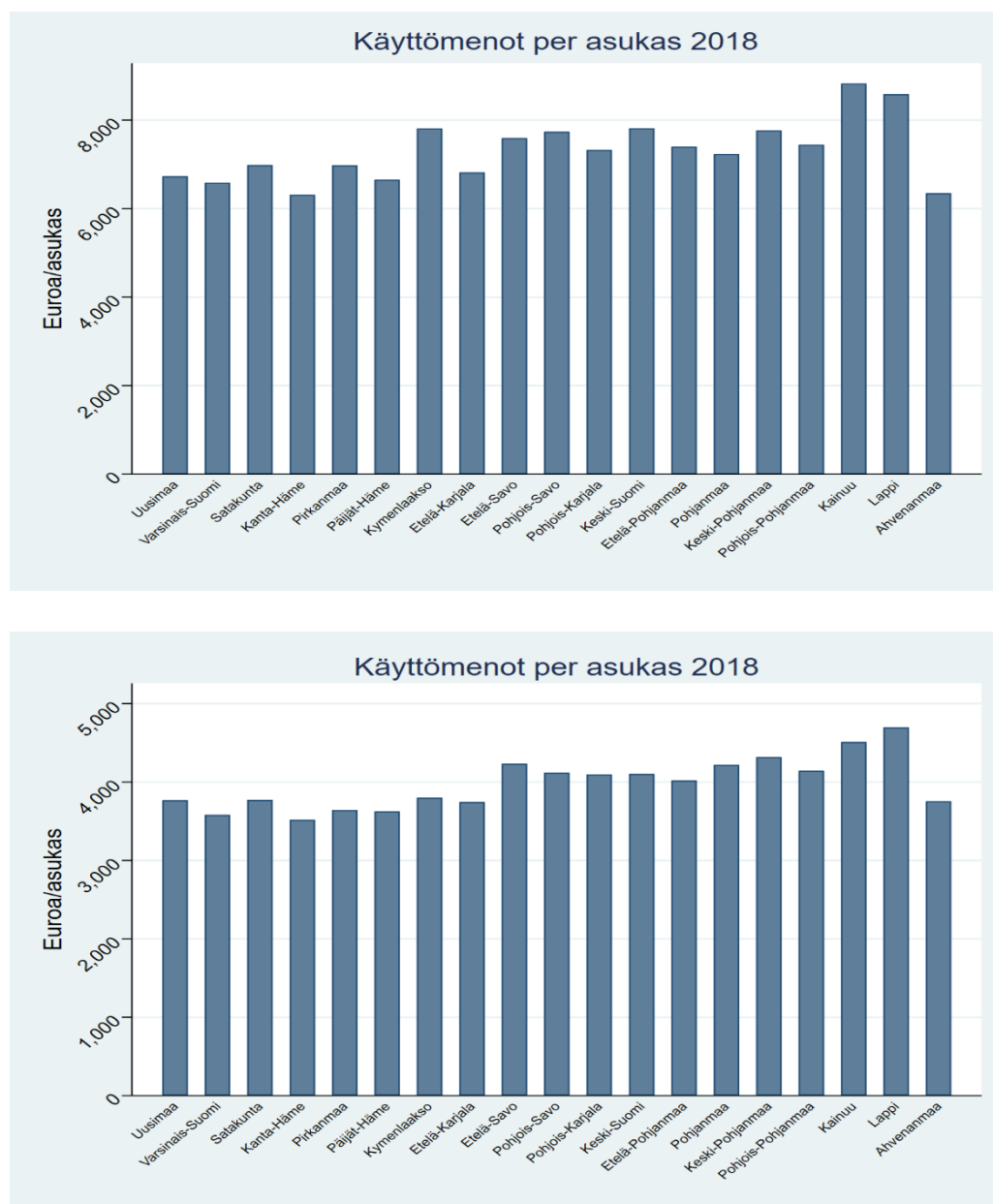




Kuva 3.20. Eri tulomuotojen osuus ja muutos maakunnittain vuosien 2002 ja 2018 välillä

Käyttömenot asukasta kohti ovat kasvaneet kaikissa maakunnissa, mutta myös maakunnittaiset erot ovat suuria. Vuonna 2018 käyttömenot asukasta kohti olivat alhaisimmat Ahvenmaalla (hieman yli 6000 euroa asukasta kohti) ja korkeimmat Kainuussa ja

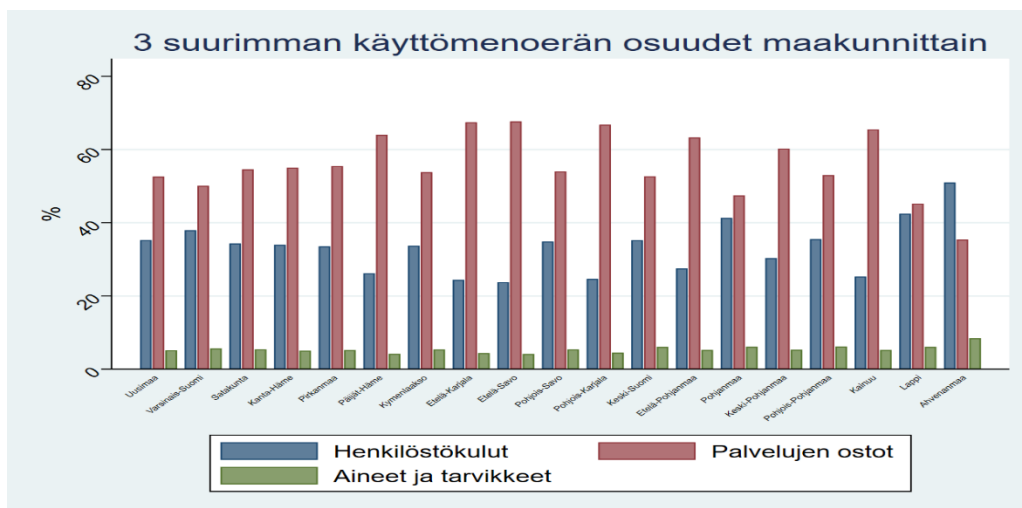
Lapissa (yli 8000 euroa asukasta kohti). Vuonna 2002 käyttömenot asukasta kohti eivät ylittäneet yhdessäkään maakunnassa 5000 euroa. Toisaalta vuonna 2018 samat asukaskohtaiset menot eivät alittaneet yhdessäkään maakunnassa 6000 euroa.



Kuva 3.21. Käyttömenojen muutos maakunnittain 2002 ja 2018 välillä

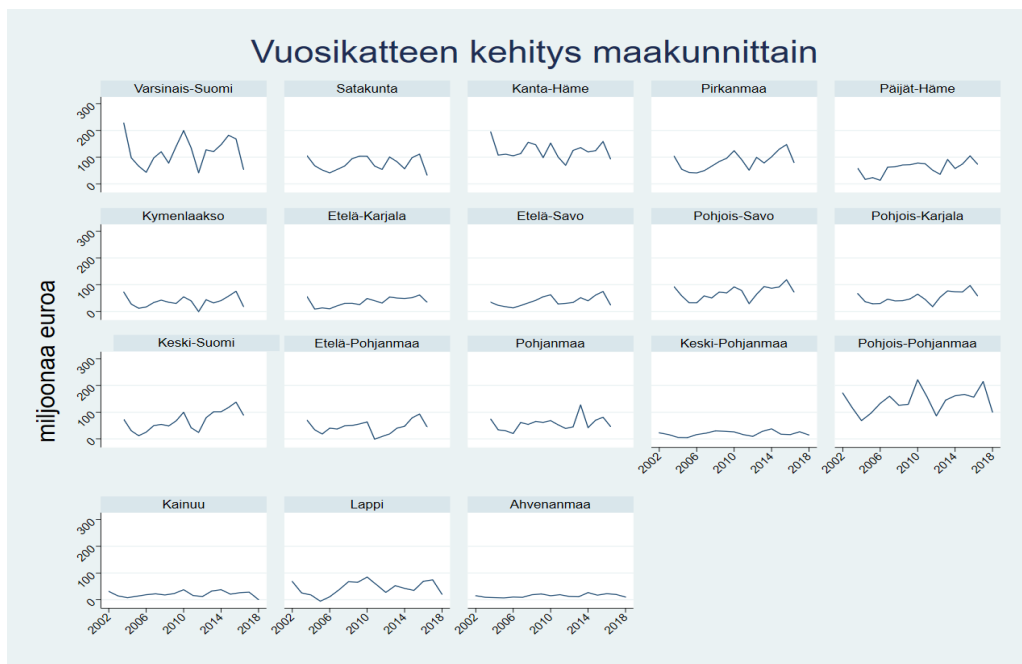
Kuntatalouden rakenteessa vaikuttaa olevan maakunnittaisia eroja. Vuonna 2018 palvelujen ostot vastasivat yli 60 % käyttömenoista seitsemässä maakunnassa. Vastaaava osuus oli Lapissa ja Ahvenanmaalla noin 40 %. Myös henkilöstökulujen osuus

kaikista käyttömenoista vaihtelee eri maakuntien välillä (niiden osuus voi olla 30–50 %). Todennäköisin selitys näille havainnoille on se, että monet palvelut tuotetaan eri maakunnissa eri tavalla.



Kuva 3.22. Käyttömenojen rakenne maakunnittain vuonna 2018

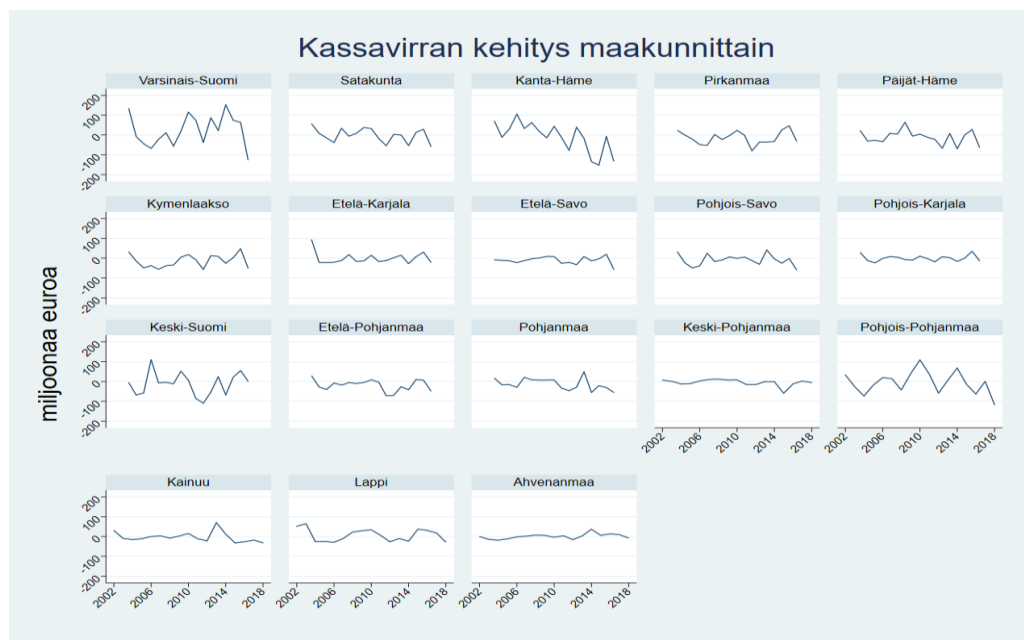
Kuvassa 3.23 on havainnollistettu vuosikatteen kehitystä maakunnittain tarkastelu-ajanjaksolla 2002–2018.



Kuva 3.23. Vuosikatteen kehitys maakunnittain 2002–2018

Vuosikate on ollut positiivinen koko tarkasteluajanjakson 2002–2018 kaikissa maakunnissa. Kuvasta on jätetty pois Uusimaa kuvan skaalaussyistä. Uudenmaan vuosikate on ollut positiivinen ja sen kehityksessä on havaittavissa selkeä positiivinen trendi. Myös maakunnittain tarkasteltuna kuntasektori on kokonaisuudessaan kyennyt kattamaan toimintamenonsa tuloillaan.

Riippumatta siitä, tarkastellaanko asiaa koko maan tasolla, kokoluokittain vai maakunnittain, kuntien/kuntasektorin käyttötalous on ollut tasapainossa koko tarkasteluajanjakson. Kuva kuntatalouden tasapainosta kuitenkin muuttuu tarkastelutasosta riippumatta, kun vuosikatetarkasteluissa usein vähemmälle huomiolle jäävät investoinnit tuodaan tarkasteluun mukaan. Kuntasektori kokonaisuudessaan on velkaantunut tarkasteluajanjaksona. Tämä havainto ei riipu kokoluokasta tai maakunnasta. Kassavirta on ollut suuren osan ajasta negatiivinen kaikissa maakunnissa, eli kunnat ovat keskimäärin velkaantuneet. Kassavirrassa näkyy selkeä laskeva trendi ainakin yhdessä maakunnassa eli Kanta-Hämeessä.



Kuva 3.24. Kassavirran kehitys maakunnittain 2002–2018

Esimerkkinä tästä kuvassa 3.25. on esitetty Uudenmaan ja Pohjanmaan vuotuisen kassavirran kehitys 2002–2018. Uudenmaan kohdalla edellä useaan otteeseen mainitut investointihyödykkeistä saadut tulot ovat johtaneet siihen, että investoinnit huomioiva kassavirta on ollut valtaosin positiivinen. Pohjanmaa on esimerkki pienemmistä maakunnista, joissa kassavirta on suuren osan ajasta negatiivinen juuri investointien takia.



Kuva 3.26. Kassavirran kehitys esimerkkimaakunnissa 2002–2018

Alueellisesta tarkastelusta voidaan tiivistää:

- Suuri kuva Suomen kuntasektorin talouden kehityksestä on sama riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä koko maan tasolla, kokoluokittain vai alueittain tai maakunnittain. Sekä tulot että menot ovat nousseet vahvasti 2002–2018. Kuntatalouden tasapaino on säilynyt vuosikatteella mitattuna
- Suuri osa kunnista ei ole kuitenkaan kyennyt rahoittamaan investointeja tuloillaan, vaan kassavirta on jäänyt negatiiviseksi, eli kunta on velkaantunut
- Alueelliset erot näkyvät maakuntakohtaisessa tarkastelussa. Sekä tulojen että käyttömenojen kasvu ja taso asukasta kohti eroavat maan eri alueilla. Samoin eroavat tulojen rakenne (verotulot vs. valtionosuudet) ja käyttömenojen rakenne. Tässä mielessä ns. keskimääräistä kuntaa, joka edustaisi koko maata, ei ole olemassa.

## 4 Kuntien tehtävät ja niiden kehitys 2002–2018

Rahoitusperiaate liittyy keskeisesti kuntien tehtäviin ja erityisesti niihin kuntalaisille tuotettaviin palveluihin, joiden tuottamisen valtio on kuntien tehtäväksi säätänyt. Min-kälaisia tehtäviä kunnilla lopulta on? Kunnilla on periaatteessa kahdenlaisia tehtäviä, eli niille lainsäädännössä säädettyjä ja kuntien itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä. Käytännössä tällaista selkeää kahtiajakoa on vaikea tehdä. Kuntien tehtäviä ei ole kaikilta osin mahdollista jakaa selvästi pakollisiin ja vapaaehtoiisiin. Lisäksi kunnilla on harkintavaltaa siinä, miten ja missä muodossa tietty tehtävä toteutetaan. Osittain tämän takia kustannukset eri tehtäväluokista eroavat kuntien, kuntaryhmien ja maakuntien välillä. Eroihin vaikuttavat lisäksi myös mm. erot väestörakenteissa ja kunnan muussa toimintaympäristössä.

Kuntien tehtäviä on kartoitettu valtionvarainministeriössä vuonna 2013 ja arvio on päivitetty vuonna 2015<sup>13</sup>. Näiden kartoitusten perusteella kunnille on säädetty yli 600 lakisääteistä tehtävää, mutta näissä kartoituksissa ei ole kyetty päättämään lopulliseen yksiselitteiseen tehtävien lukumäärään. Haastetta kuvaa se, että vuonna 2015 on tunnistettu kymmeniä tehtäviä, jotka olivat olemassa jo vuonna 2012, mutta joita ei tuolloin tunnistettu. Varsinaisten tehtävien lisäksi valtio on antanut vielä runsaslukuisemman joukon ohjeita ja säädöksiä siitä, miten tietty tehtävä tulisi hoitaa.

Osa kuntien tehtävistä on säädetty jo ennen vuotta 1930. Tehtävien lisäys oli voimakasta 1970- ja 1980-luvuilla, mutta ehkä yllättäen eniten tehtävät lisääntyivät 1990-luvulla. Vielä 2000-luvulla säädettiin enemmän lakisääteisiä tehtäviä kuin 70- ja 80-luvuilla. Noin 40 % lakisääteisistä tehtävistä on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon-alalla, mutta myös liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ympäristöministeriö ovat hallinnonaloja, joilla on paljon kuntia velvoittavia lakisääteisiä tehtäviä.

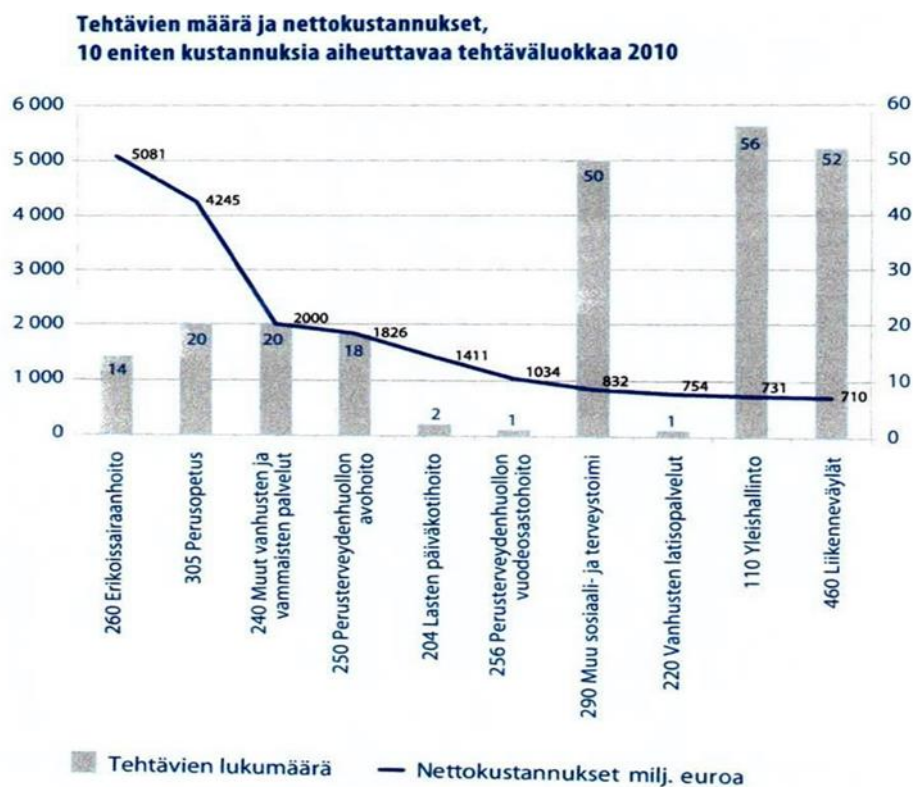
Ennakoiden myöhempää keskustelua jo tässä vaiheessa on syytä todeta, että ns. vanhoista tehtävistä ei ole mahdollista sanoa, mikä osa kustannuksista aiheutuu valtion antamasta tehtävästä, eikä tällaisia arvioita ole olemassa. Jo yksinomaan vaihtelu kuntien ja kuntaryhmien välillä tietyn yksittäisen tehtävän kustannuksissa tekee mahdolltomaksi muodostaa yksityiskohtaista arviota siitä, mikä on nimenomaan valtion tehtävästä aiheutuva erillisrasitus eri tehtävien taloudellisesta kokonaisrasituksesta

---

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriö, 2013, *Kuntien tehtävien kartoitus*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013 ja Valtiovarainministeriö, 2015, *Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015 (täydennysraportti)*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015.

kunnissa koko maan tasolla, saatikka mikä näistä aiheutuva kustannus on yksittäisessä kunnassa tai kuntaryhmässä.

Kunnille säädettyistä tehtävistä aiheutuvia kokonaiskustannuksia voidaan toki arvioida kuntien tilinpäätöksistä. Aiemmissa selvityksissä näitä kokonaiskustannuksia on arvioitu ainakin edellä mainitussa valtiovarainministeriön selvityksessä vuonna 2013. Tämän selvityksen mukaan vuonna 2010 kymmenen eniten nettokustannuksia aiheuttavaa tehtäväluokkaa olivat kuvan 4.1. mukaiset.



Kuva 4.1. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan 10 eniten nettokustannuksia aiheuttavaa tehtäväluokkaa vuonna 2010. Lähde: Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013, Kuntien tehtävien kartoitus.

Yhteen laskien nämä tehtäväluokat muodostivat 18,6 miljardin euron kustannukset (72 % kuntien kokonaisnettokustannuksista vuonna 2010). Rahoitusperiaatteen näkökulmasta kysymys kuuluukin, mikä osa tästä 18,6 miljardin kustannuskertymästä aiheutui nimenomaan valtion säätämistä velvoitteista, ja mikä osa kuntien omista ratkaisuista, kustannustehokkuudesta jne. Tarkkaa vastausta tähän ei voi antaa.

## 4.1 Tilinpäätösaineistolla suoritettut tarkastelut tehtävistä

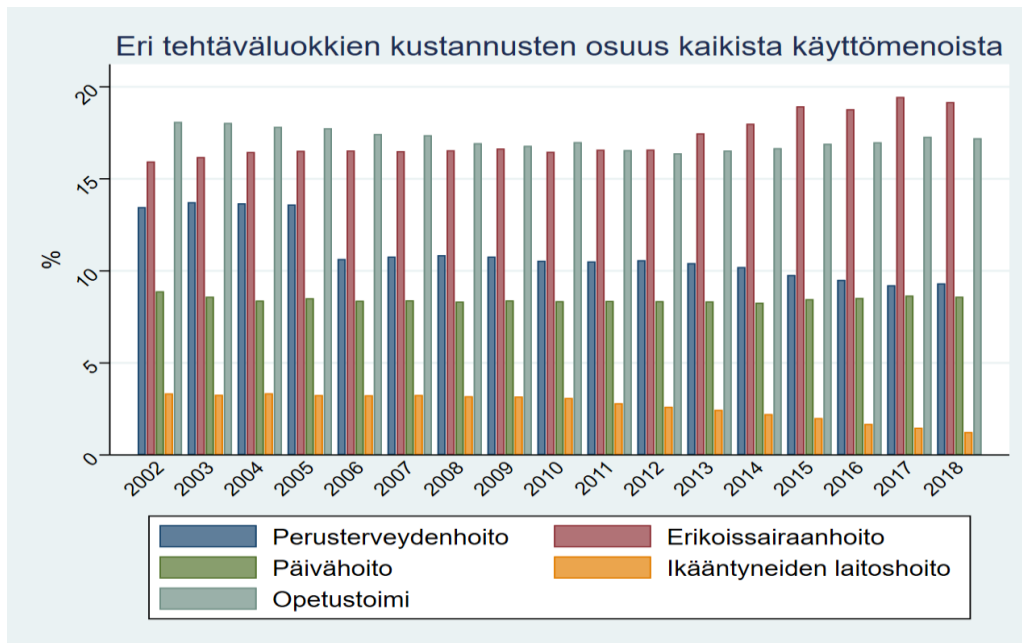
Seuraavassa tarkastellaan tarkemmalla tasolla kuntien tehtävien kustannusten kehittymistä koottuun yhdistettyyn kuntakohtaiseen tilinpäätösaineistoon nojautuen koko maan tasolla, kokoluokittain sekä maakunnittain. Tarkastelu on toteutettu seuraavista tehtäväluokista:

- Perusterveydenhoidosta
- Erikoissairaanhoidosta
- Varhaiskasvatuksesta
- Ikäntyneiden laitoshoidosta
- Opetustoimesta (perus-, lukio- ja ammattiopetus)

Nämä tehtäväluokat muodostavat tilinpäätösaineiston mukaan kuntien kaikista käyttömenoista vajaa 60 % koko maan tasolla tarkasteltuna. On hyvä huomata, että tarkastelun kohteena ovat tehtäväluokat, eivät yksittäiset tehtävät, jotka ovat kunkin tehtäväluokan sisällä. Tämä johtuu siitä, että kattavaa tietoa yksittäisen tehtävän kustannuksien kehittymisestä kunnissa ei ole saatavissa. Kaikissa tarkasteluissa analysoidaan tehtäväluokakohtaisten käyttökustannusten (käyttötulojen) kehittymistä vuosina 2002–2018.

Kunkin tarkastellun tehtäväluokan suhteellisissa osuuksissa kaikista käyttömenoista on tapahtunut jonkin verran muutoksia. Erikoissairaanhoidon osuus on kasvanut erityisesti vuoden 2012 jälkeen, ja ikäntyneiden laitoshoidon osuus on selvästi laskeutunut.



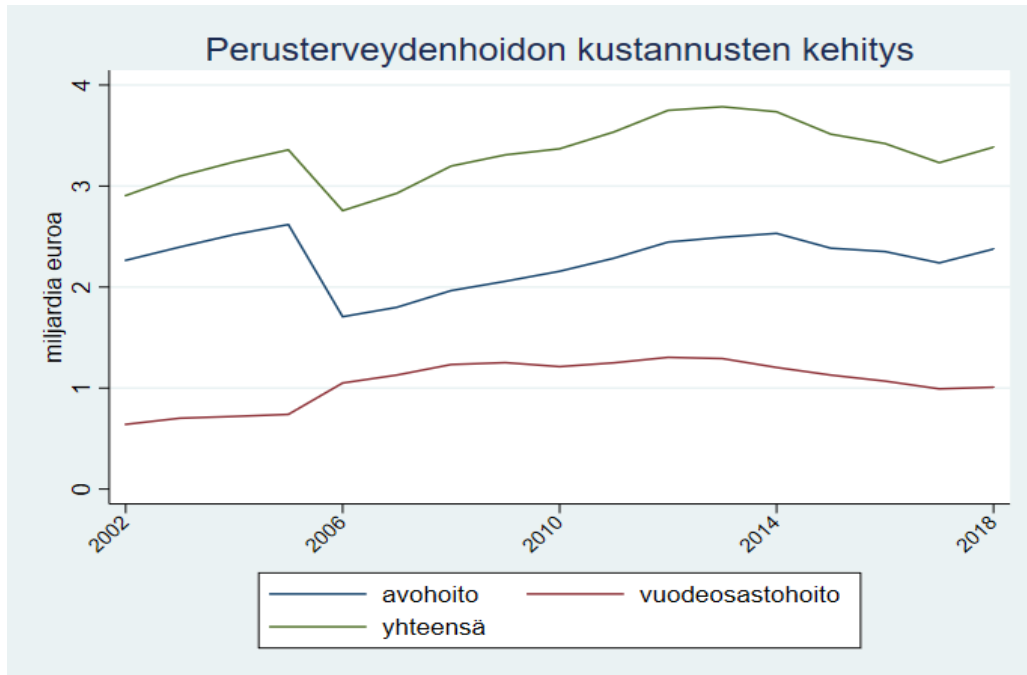


Kuva 4.2. Tarkasteltujen tehtäväluokkien osuus kaikista käyttömenoista 2002-2018

Kuntia kokoluokittain tarkasteltaessa voidaan todeta, että tarkasteltavien tehtäväluokkien osuus kaikista käyttömenoista on ollut laskusuunnassa kaikissa kuntakokoluokissa. Toinen selkeä havainto on se, että suurimmissa kunnissa tämä osuus on ollut koko tarkasteluajanjakson ajan muita matalampi. Tietyn yksittäisen tehtäväluokan suhteellinen osuus kaikista käyttömenoista eroaa jonkin verran eri kokoluokissa. Erot ovat joidenkin prosenttiyksiköiden luokkaa. Maakuntatasolla asiaa tarkasteltaessa voidaan puolestaan todeta, että analysoitujen tehtäväluokkien osuus kaikista käyttömenoista vaihtelee jonkin verran. Myös tietyn yksittäisen tehtäväluokan osuus kaikista käyttömenoista eroaa jonkin verran maakuntien välillä. Nämä erot ovat tyypillisesti joitakin prosenttiyksiköitä.

## 4.2 Perusterveydenhoito

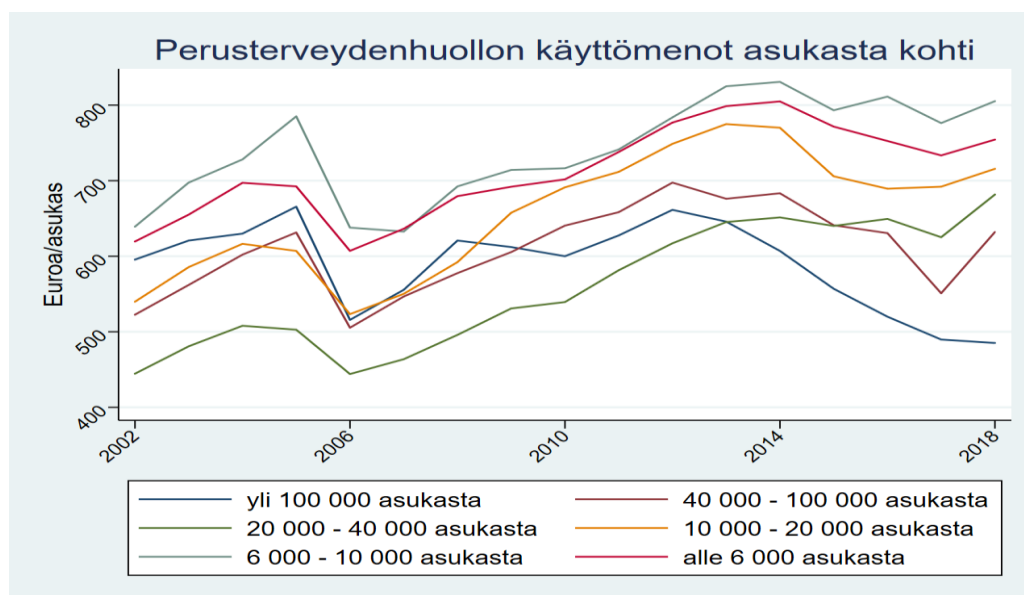
Perusterveydenhoidon avo- ja vuodeosastohoidon kustannukset ovat kasvaneet jonkin verran. Alla olevassa kuvassa 4.3. näkyvä selvä muutos vuoden 2006 kohdalla johtuu tilastoinnissa tapahtuneista muutoksista.



Kuva 4.3. Perusterveydenhoidon menojen kehitys koko maassa 2002–2018.

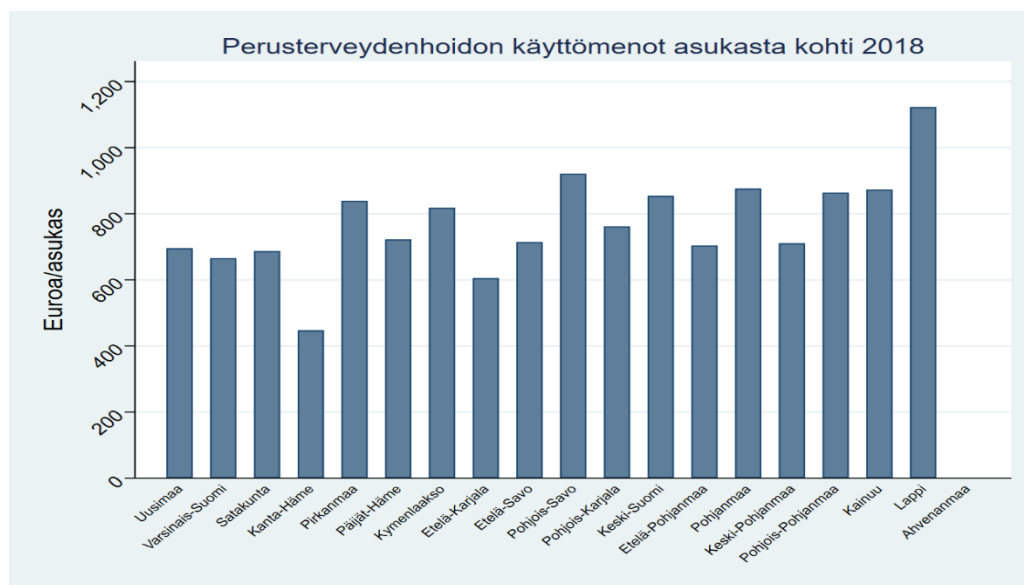
Suhteessa kaikkiin käyttömenoihin, perusterveydenhoidon käyttömenot ovat pysyneet vakaalla tasolla (n. 10–15 % kaikista käyttömenoista). Asukaslukuun suhteutettuna menot ovat olleet lievässä kasvussa.

Kuntia kokoluokittain tarkasteltaessa perusterveydenhoidon käyttömenojen osuus kaikista käyttömenoista vaihteli vuonna 2018 noin 8–12 % välillä. Osuus oli korkein pienissä 6 000–10 000 asukkaan kunnissa ja matalin suurimmissa yli 100 000 asukkaan kunnissa. Asukasta kohti laskettuna perusterveydenhuollon avo- ja vuodehoidon käyttömenot ovat laskeneet suurimmissa kunnissa erityisesti vuoden 2014 jälkeen. Muissa kokoluokissa menot ovat pysyneet ennallaan tai nousseet. Eniten menot asukasta kohti ovat kasvaneet 20 000–40 000 asukkaan kunnissa (noin 450 euroa/asukas tasolta vajaaseen 700 euroon/asukas).



Kuva 4.4. Perusterveydenhuollon asukasta kohti laskettujen kustannusten kehitys eri kokoluokan kunnissa 2002–2018

Perusterveydenhoidosta aiheutuvat käyttömenot eroavat selvästi maakunnittain. Perusterveydenhoidon käyttökustannukset olivat vuonna 2018 alimmillaan noin 450 euroa asukasta kohti ja korkeimmillaan yli 1000 euroa asukasta kohti. Pääsääntöisesti perusterveydenhuollon käyttökustannukset olivat maakunnissa asukasta kohti 600–800 euroa.



Kuva 4.5. Perusterveydenhuollon asukasta kohti lasketut kustannukset 2018 maakunnittain

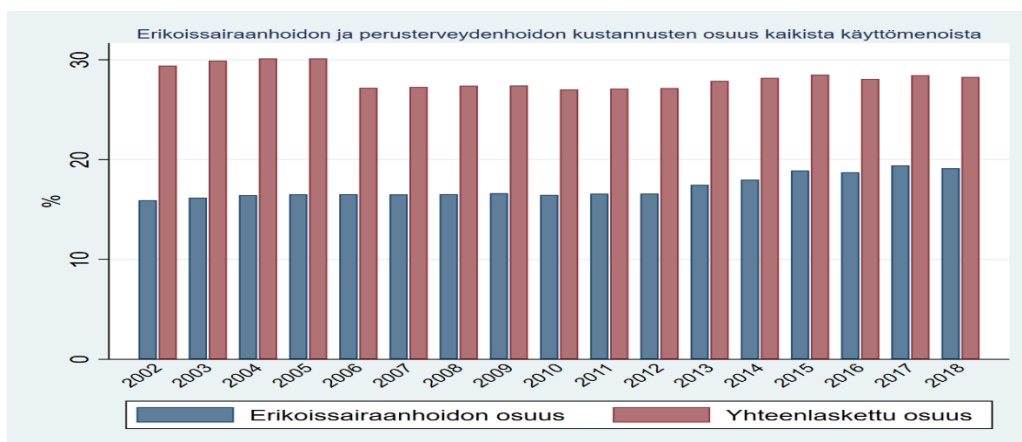
## 4.3 Erikoissairaanhoito

Erikoissairaanhoidon käyttömenot ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Vuodesta 2002 vuoteen 2018 ne ovat yli kaksinkertaistuneet.



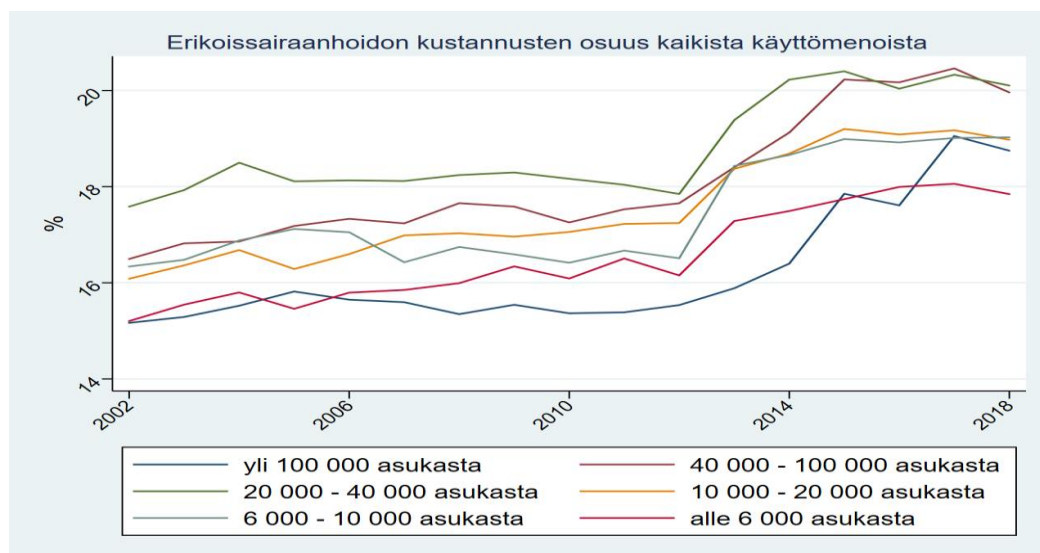
Kuva 4.6. Erikoissairaanhoidon käyttömenojen kehitys 2002–2018

Erikoissairaanhoidon osuus kaikista käyttömenoista on kasvanut jonkin verran erityisesti viime vuosina, mutta erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon yhteenlaskettujen käyttömenojen osuus kaikista käyttömenoista on pysynyt melko vakaana. Asukaslukuun suhteutettuna terveydenhoidon käyttökustannukset ovat perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito yhteen laskien kasvaneet noin 54 % tarkasteluaikajakson aikana.



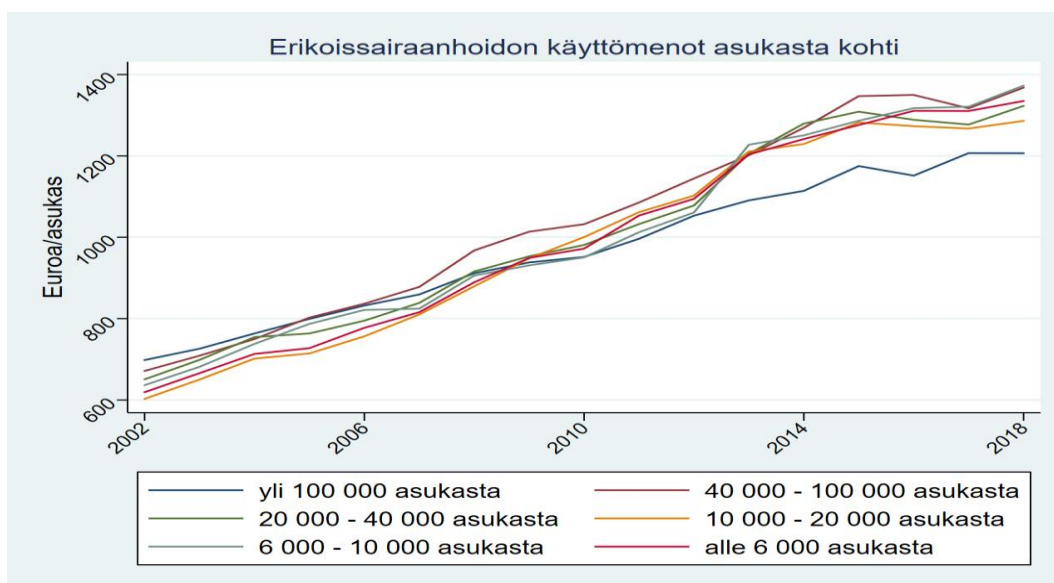
Kuva 4.7. Erikois- ja perusterveydenhoidon käyttömenojen osuuden kehitys 2002–2018

Erikoissairaanhoidon kustannusten osuus kaikista käyttömenoista on kasvanut kaikissa kuntakokoluokissa jonkin verran. Matalin osuus on pienimmissä kunnissa (noin 18 %), korkein 20 000–40 000 asukkaan ja 40 000–100 000 asukkaan kunnissa (noin 20 %). Kasvu on ollut viime vuosina jyrkintä suurimmissa kunnissa.



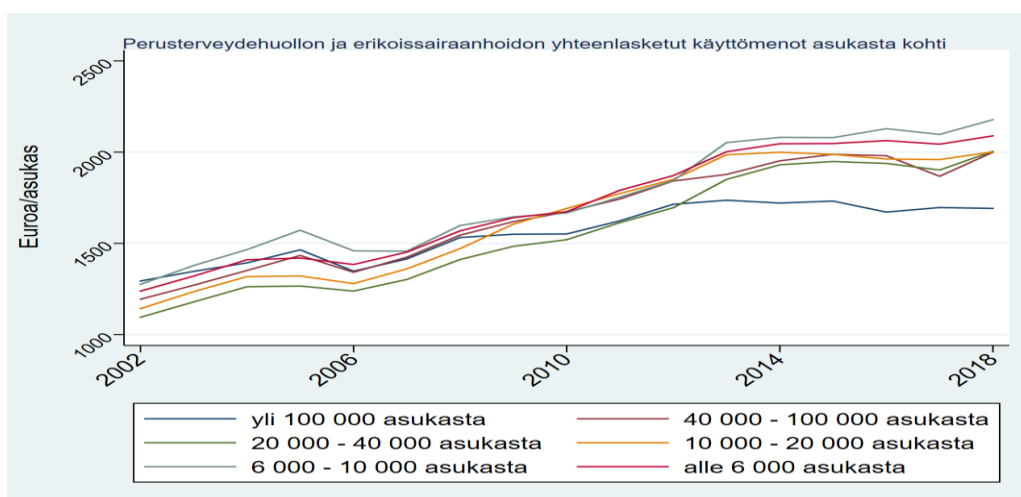
Kuva 4.8. Erikoishoidon käyttömenojen osuuden kehitys eri kokoluokissa 2002–2018

Asukasta kohti laskettujen menojen nopea kasvu näkyy kaikissa kuntakokoluokissa. Asukasta kohti lasketut erikoisterveydenhoidon menot ovat matalimmat suurimmissa kunnissa. Suurimmat kunnat ovat myös erottuneet muista kokoluokista jonkin verran hitaammalla menojen kasvulla viime vuosina. Erikoissairaanhoidon kustannukset ovat suurimmissa kunnissa noin 1200 euroa/asukas ja muissa kunnissa noin 1300–1400 euroa/asukas.



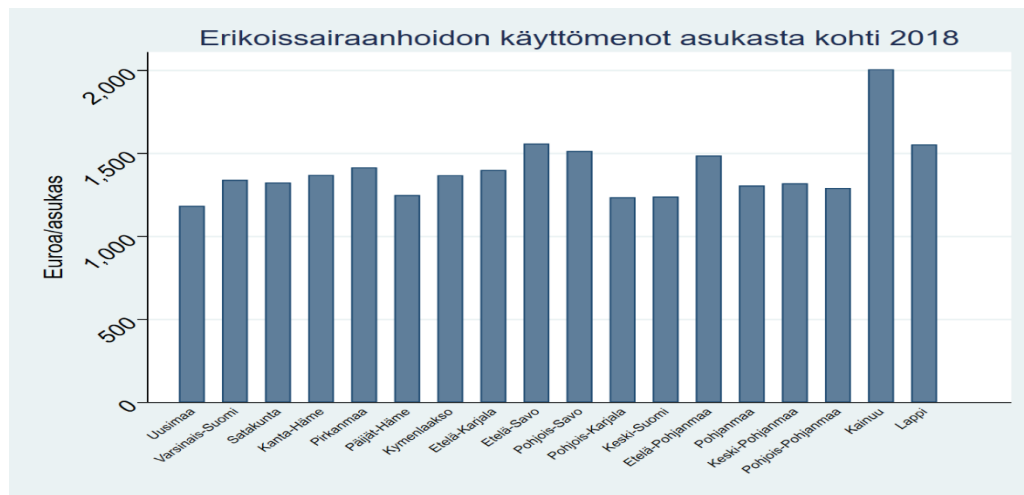
Kuva 4.9. Erikoishoidon käyttömenot asukasta kohti eri kokoluokissa 2002–2018

Asukasta kohti tarkasteltuna myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteenlasketut kustannukset ovat eri kokoluokan kunnissa nousseet voimakkaasti 2002–2018. Kehityskuva on melko samankaltainen eri kuntakokoluokissa. 2010-luvulla isoimmat kaupungit ovat myös näin tarkasteltuna erottautuneet muista kunnista niillä matalammilla asukaskohtaisilla terveysmenoilla.



Kuva 4.10. Perus- ja erikoisterveydenhoidon käyttömenot asukasta kohti eri kokoluokissa 2002–2018

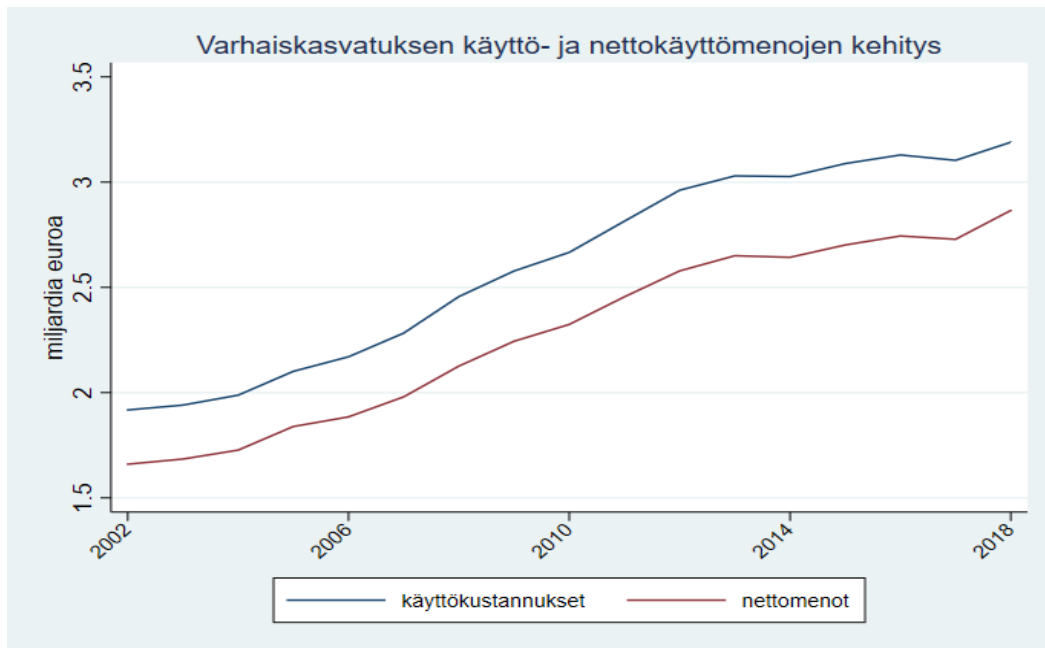
Erikoissairaanhoidon kustannukset eroavat maakunnittain. Erikoissairaanhoidon kustannukset vuonna 2018 olivat alhaisimmillaan asukasta kohti noin 1200 euroa (Uusimaa) ja korkeimmillaan noin 2000 euroa (Kainuu).



Kuva 4.11. Erikoissairaanhoidon kustannukset asukasta kohti maakunnittain 2018

## 4.4 Varhaiskasvatus

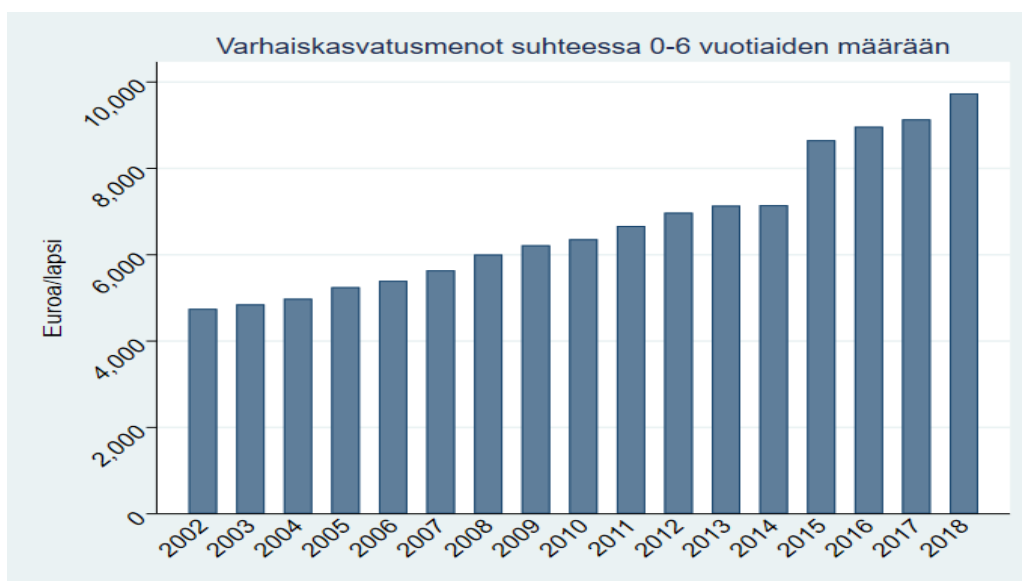
Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti koko maassa. Netto-menojen kasvu 2002–2018 on ollut noin 69 %, mutta menojen kasvuvauhti on 2010-luvulla taittunut. Suomen voimakkaasti laskenut syntyvyys alkaa näkyä todennäköisesti varhaiskasvatuksen kustannuksissa lähivuosina. Kuvasta 4.12. voi myös todeta, että varhaiskasvatuksen kustannuksista katetaan suhteellisen suuri osa käyttökäyttö-



Kuva 4.12. Varhaiskasvatuksen kustannusten kehitys 2002–2018

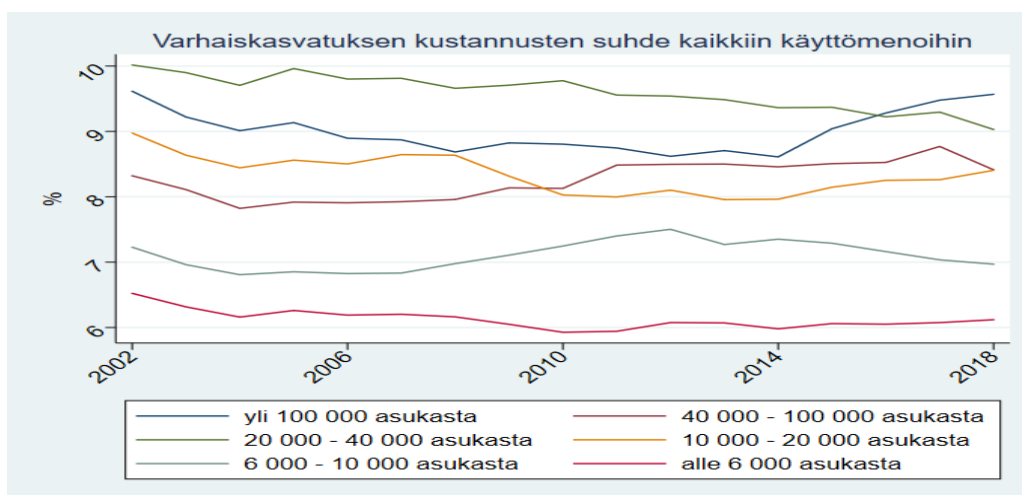
Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kasvaneet lähes samaa tahtia kuin kaikki käyttömenot, eli varhaiskasvatuksen kustannusten osuus kaikista kuntien käyttömenoista on pysynyt melko vakaana (noin 8–9 % kaikista käyttömenoista). Varhaiskasvatusikäisten lasten lukumäärä on sekin pysynyt vakaana koko tarkasteluajanjakson, joten lasta kohti laskettuna varhaiskasvatuksen menot ovat nousseet.





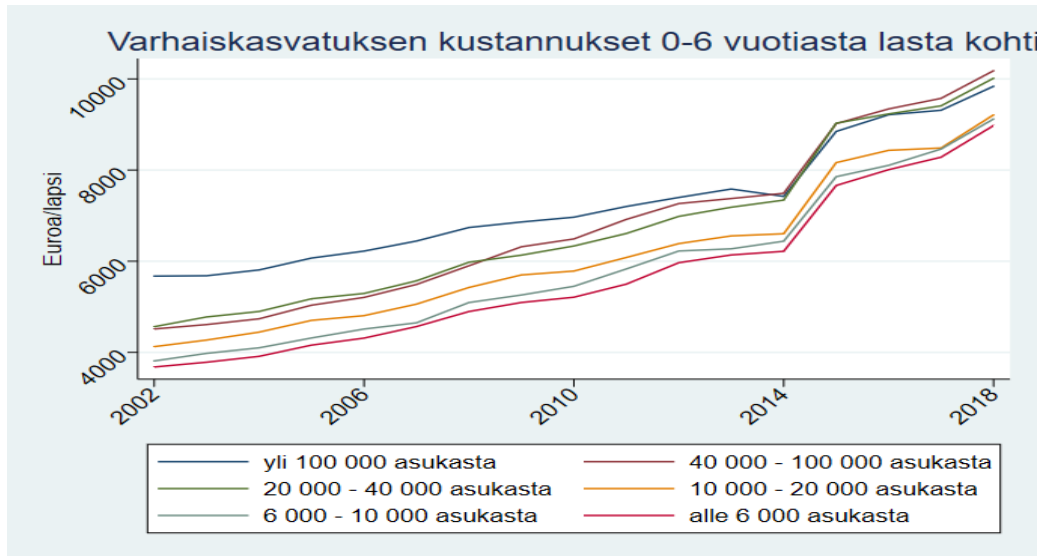
Kuva 4.13. Varhaiskasvatuksen kustannukset 0–6 vuotiaita lapsia kohti laskettuna 2002–2018

Varhaiskasvatuksen menot vaihtelevat eri kuntakokoluokissa enemmän kuin terveydenhoitoon liittyvät menot. Varhaiskasvatuksen kustannukset muodostavat korkeimmillaan lähes 10 % kaikista käyttömenoista suurimmissa kunnissa. Matalin niiden osuus on kaikkein pienimmissä kunnissa (noin 6 %).



Kuva 4.14. Varhaiskasvatuksen kustannusten osuuden kehitys käyttömenoista eri kokoluokissa 2002–2018

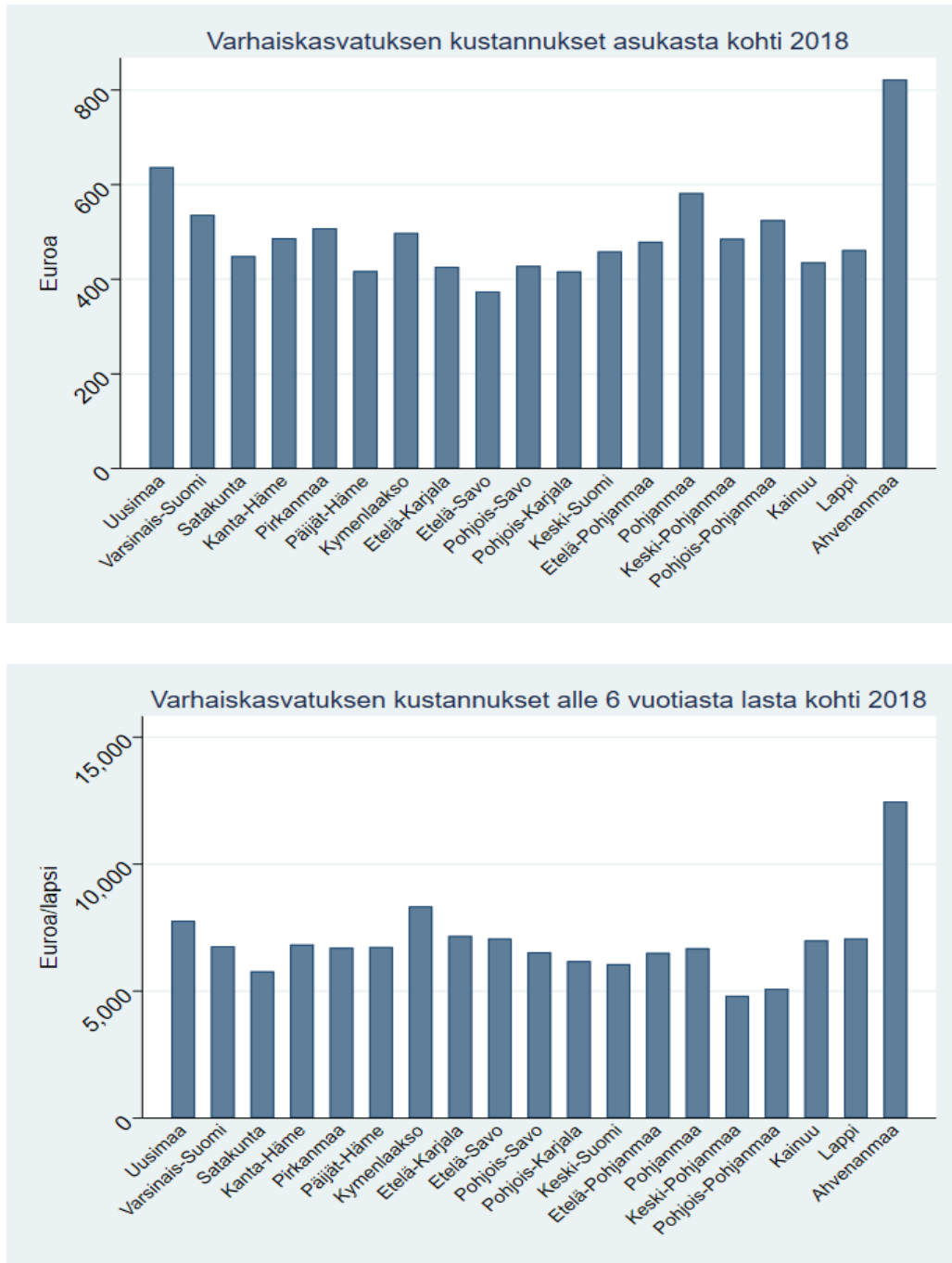
Lasta kohti lasketut varhaiskasvatuskustannukset ovat nousseet kaikissa kuntakokoluokissa. Matalin lasta kohti laskettu kustannus on kaikkein pienimmissä kunnissa ja korkein kolmessa suurimmassa kuntaryhmässä.



Kuva 4.15. Varhaiskasvatuskustannukset 0–6 -vuotiaita lapsia kohti laskettuna eri kokoluokissa 2002–2018

Varhaiskasvatuksen kustannuksissa on maakuntakohtaisia eroja sekä asukaslukuun että alle 6-vuotiaiden lasten määrään suhteutettuna. Ahvenanmaa erottuu korkealla kustannustasollaan muusta maasta. Myös Uusimaa on varhaiskasvatuksen osalta korkeiden kustannusten maakunta.

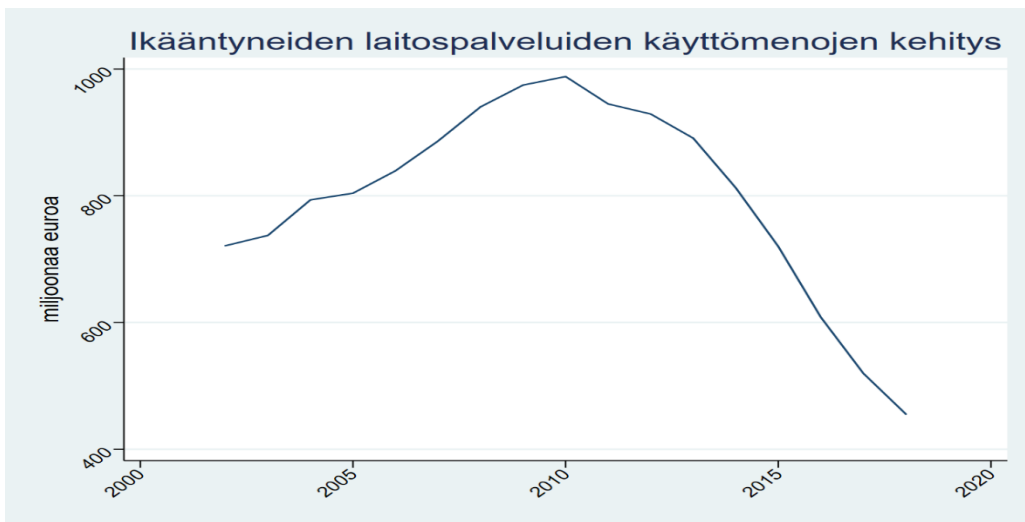
Varhaiskasvatus on hyvä esimerkki siitä, miten selvästi ns. lakisääteisten tehtävien kustannukset voivat erota kuntien ja maakuntien välillä. Alle 6-vuotiaiden lukumäärä kuvanee hyvin palvelun kysyntää tietyssä maakunnassa, mutta väestörakenne ei selitä eroja kustannuksissa (mikä näkyy kustannuseroissa per alle 6-vuotiaiden lukumäärä). Varhaiskasvatus onkin luultavasti esimerkki siitä, että tietyn tehtävän tai tehtäväluokan osalta on vaikea sanoa, mikä osa kustannuksista tietyssä maakunnassa on seurausta valtion antamasta tehtävästä ja mikä kuntien omista valinnoista, tuottavuudesta jne.



Kuva 4.16. Varhaiskasvatuksen kustannukset 0–6 -vuotiaita lapsia ja asukasta kohti laskettuna maakunnittain 2018

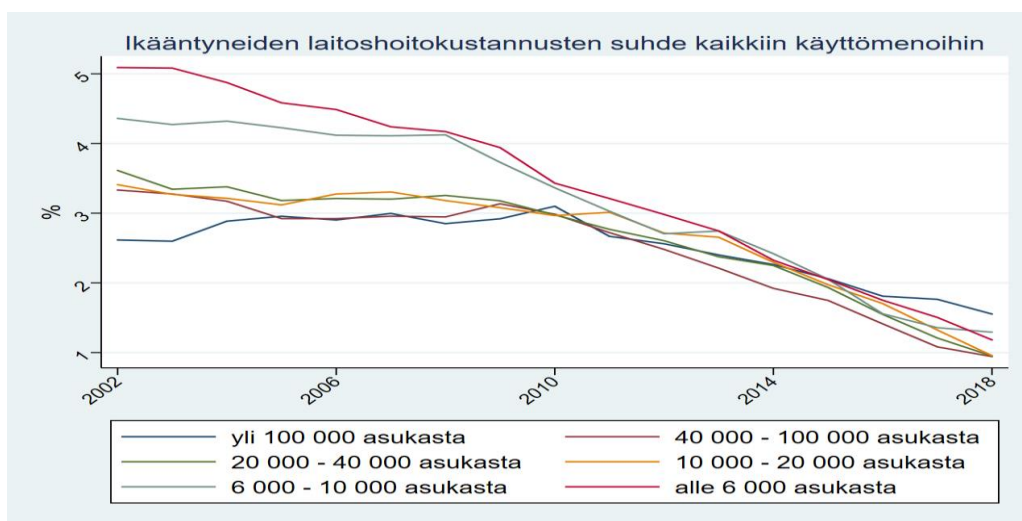
## 4.5 Ikääntyneiden laitoshoido

Koko maan tasolla ikääntyneiden laitoshoidon (eli vanhainkotihoito) käyttö- ja nettokäyttömenot nousivat vuoteen 2010 asti. Tällä vuosikymmenellä kustannukset ovat kääntyneet laskuun, ja aivan viime vuosina lasku on ollut voimakasta. Tähän kehitykseen on osaltaan vaikuttanut selkeä pyrkimys vähentää ikääntyneiden laitoshoidoa ja korvata sitä kotihoidolla. Lisäksi merkittävä osa näistä palveluista rahoitetaan käyttömaksuilla.



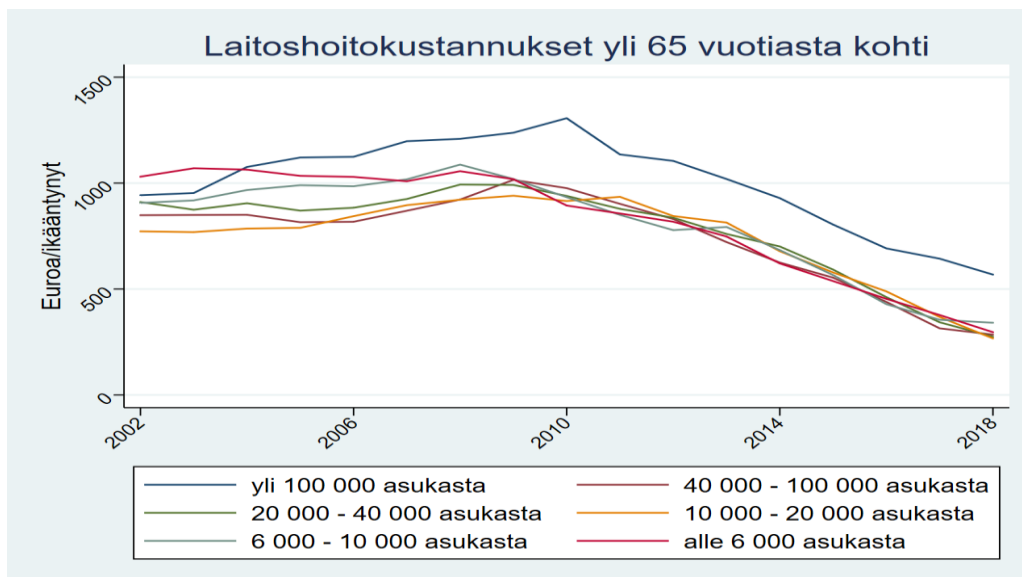
Kuva 4.17. Ikääntyneiden laitospalveluiden käyttömenot 2002–2018

Ikääntyneiden laitoshoidon kustannusten osuus kaikista käyttömenoista on laskenut 2010-luvulla selvästi. Vuonna 2018 sen osuus oli enää reilu prosentti kaikista käyttömenoista. Yli 65-vuotiaiden määrään suhteutettuna laitoshoidomenot kasvoivat vuoteen 2009, mutta sen jälkeen ne ovat laskeneet. Vuonna 2009 menot olivat ikääntyntä henkilöä kohti yli 1000 euroa ja vuonna 2018 enää alle 400 euroa. Sen sijaan laitoshoidossa oleviin vanhuksiin suhteutettuna menot ovat kasvaneet voimakkaasti. Kuntakokoluokittain tarkasteltaessa todetaan, että vanhainkotihoitojen menojen osuus kaikista käyttömenoista on laskenut kaiken kokoisissa kunnissa. Eniten laskua on tapahtunut kaikkein pienimmissä kunnissa. Samaan aikaan vanhusten laitoshoidon kustannusten osuus käyttömenoista on tasoittunut eri kuntakokoluokissa.



Kuva 4.18. Ikääntyneiden laitoshoitomenojen osuus kaikista käyttömenoista eri kokoluokissa 2002–2018

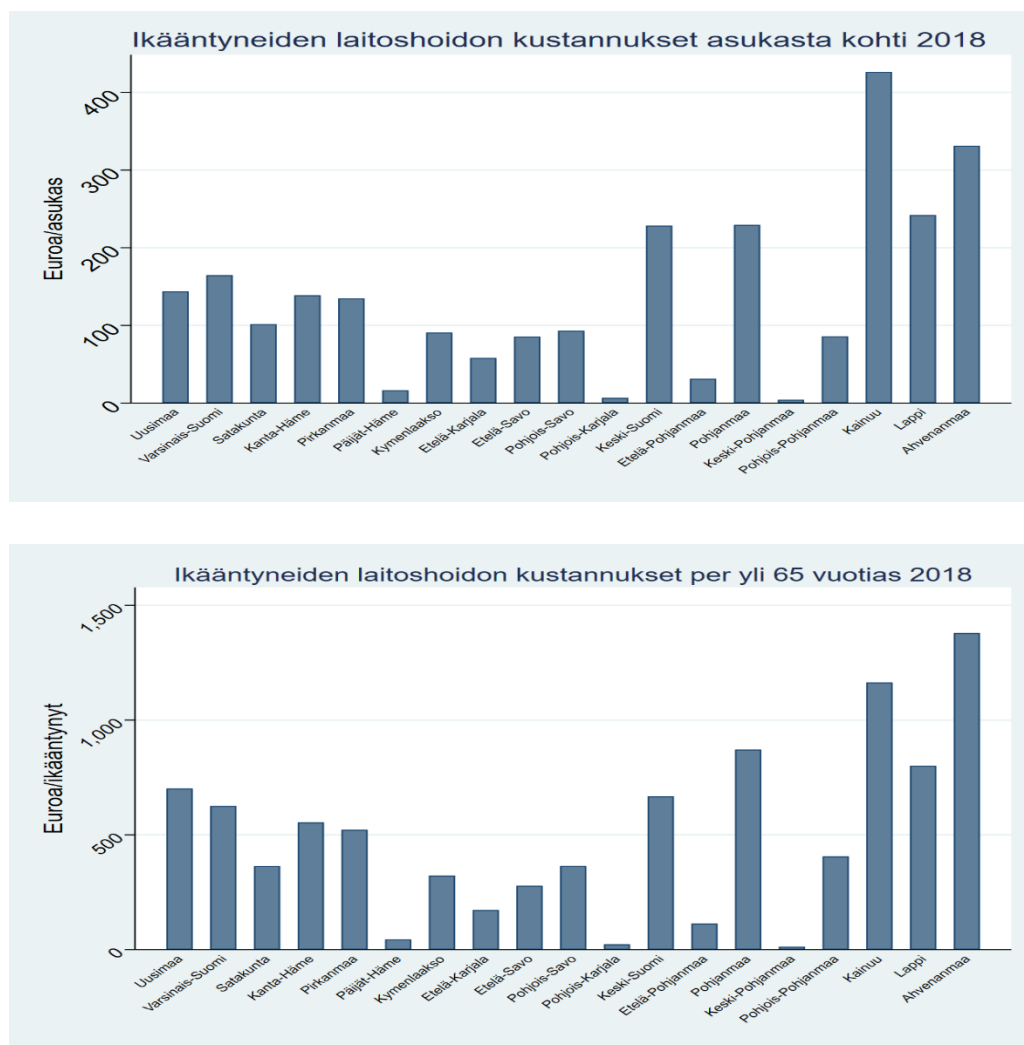
Vanhusväestön kokoon suhteutettuna laitoshoidon kustannusten kehitys on ollut samankaltaista. Kustannukset nousivat tarkasteluajanjakson alussa tietyissä kokoluokissa, mutta 2010-luvulla menot ovat laskeneet kaikissa kuntakokoluokissa. Kaikkein suurimmat kunnat erottuvat muista kunnista niitä korkeammilla vanhusta kohti laskeutuilla laitoshoitokustannuksilla.



Kuva 4.19. Ikääntyneiden laitoshoitomenojen kehitys ikääntynyttä kohti eri kokoluokissa 2002–2018

Hoidossa olevia vanhuksia kohti lasketut kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti kaikissa kokoluokissa, ja myös erot eri kuntakokoluokkien kuntien välillä ovat kasvaneet. Matalimmat kustannukset hoidossa olevia kohti ovat kaikkein pienimmissä kunnissa.

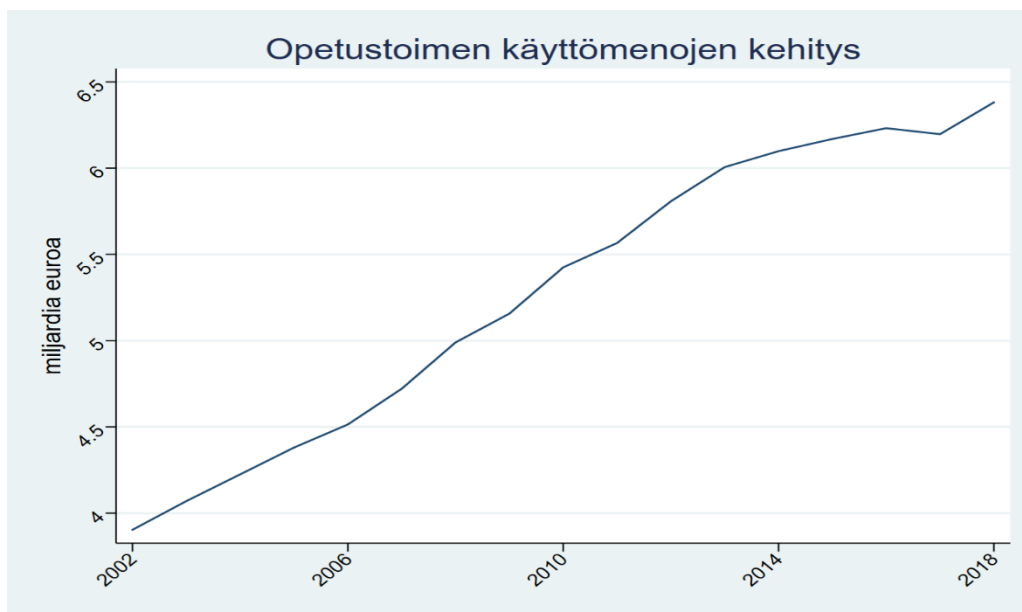
Kun asiaa tarkastellaan maakunnittain, voidaan todeta, että ikääntyneiden laitoshoidon kustannuksissa näkyy sama ilmiö kuin varhaiskasvatuskustannuksissa. Vaikka kustannukset suhteutetaan vanhusväestön kokoon maakunnassa, kustannuksissa on huomattavia eroja. Korkeimpien kustannusten maakunnissa kustannukset vanhusta kohti ovat moninkertaiset alhaisimpien kustannusten maakuntiin. Suomessa on tilastojen perusteella muutamia maakuntia, joissa ei juurikaan ole ikääntyneiden laitoshoidtoa (kustannukset erittäin pienet).



Kuva 4.20. Ikääntyneiden laitoshoidon menot yli 65-vuotiaita ja asukasta kohti laskettuna maakunnittain 2018

## 4.6 Opetustoimi

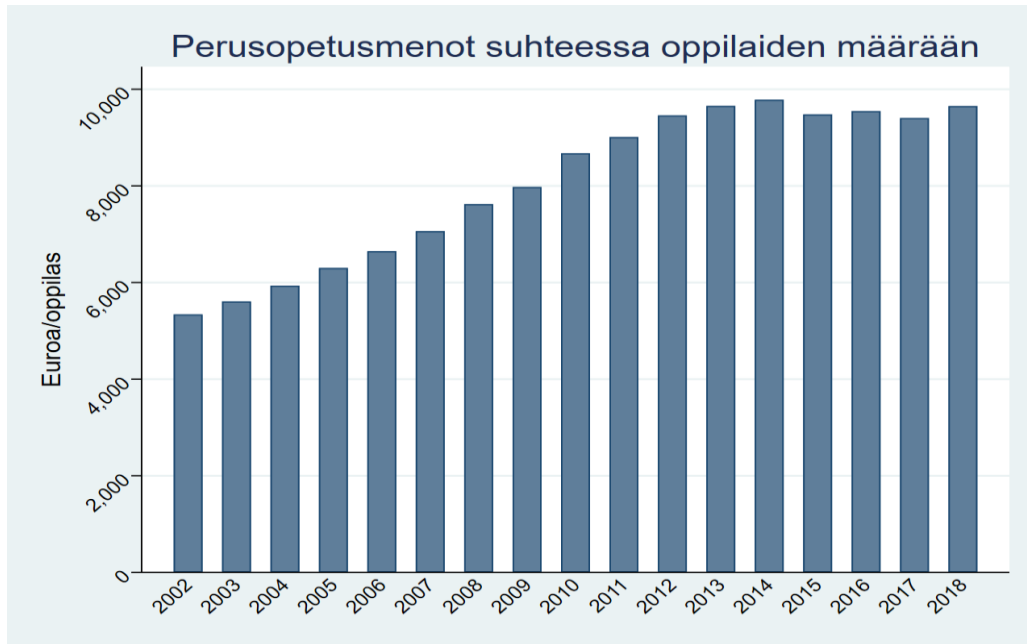
Koko maan tasolla opetustoimen (perus-, lukio- ja ammattiopetus) kokonaismenot ovat kasvaneet tarkasteluajanjakson aikana noin 46 %.



Kuva 4.21. Opetustoimen käyttömenojen kehitys 2002–2018

Suhteutettuna kaikkiin käyttömenoihin, perus-, lukio- ja ammattikoulutuksen menojen osuus on pysynyt vakaana. Opetustoimen osuus käyttömenoista vuonna 2018 oli noin 17 %. Valtaosa opetustoimen menoista muodostuu perusopetuksen menoista. Näiden osuus kaikista opetustoimen menoista vuonna 2018 oli noin 83 %, eli lukio- ja ammatikoulutuksen osuus on noin 17 %.

Tarkasteltaessa lähemmin perusopetusmenoja, voidaan todeta, että suhteutettuna oppilaiden määrään kustannukset nousivat 2002–2014, mutta viime vuosina menot oppilasta kohden eivät enää ole kasvaneet.



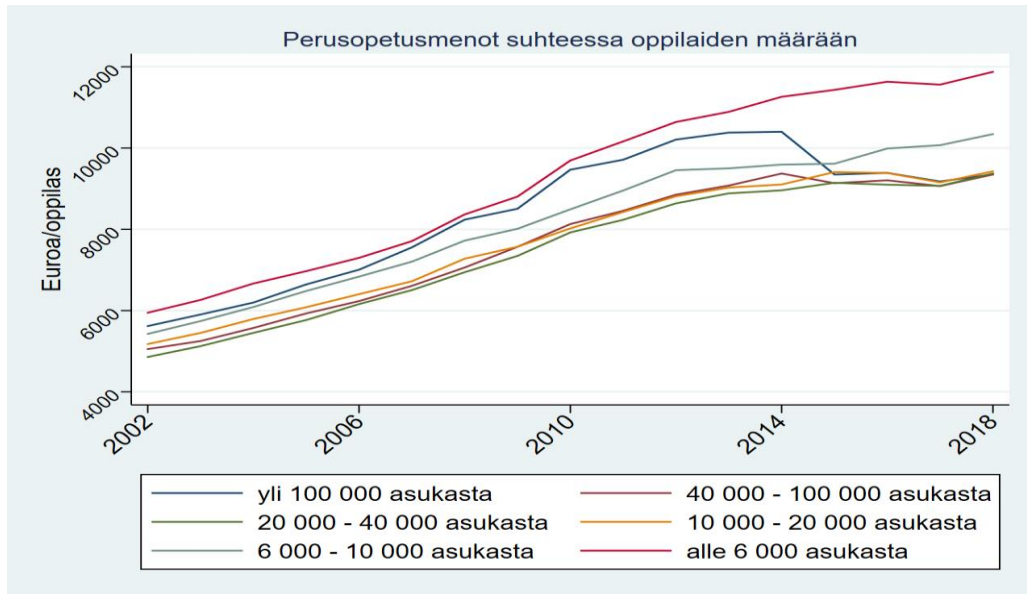
Kuva 4.22. Perusopetusmenot suhteessa perusopetusikäisten lukumäärään 2002–2018

Perusopetuksen menot suhteutettuna opetustuntien määrään ovat nekin kasvaneet useita kymmeniä prosentteja tarkasteluajanjaksona. Vuonna 2014 yksi opetustunti maksoi koko maassa keskimäärin noin 140 euroa.

Perusopetuksen menot suhteessa kaikkiin käyttömenoihin eroavat eri kokoluokan kunnissa jonkin verran. Menojen osuus kaikista käyttömenoista on ollut pääasiassa laskusuunnassa, ja eri kokoluokkia edustavien kuntien väliset erot ovat jonkin verran kaventuneet. Korkeimmat suhteelliset perusopetuksen menot ovat kaikkein pienimmissä kunnissa ja matalimmat suurimmissa kunnissa. Eroa on noin kolme prosenttiyksikköä.

Suhteutettuna oppilaiden määrään perusopetuksen menot ovat sen sijaan olleet kaikissa kokoluokissa kasvussa. Korkeimmat menot ovat pienimmissä kunnissa. Vuonna 2018 oppilaskohtaiset perusopetusmenot olivat pienimmissä kunnissa n. 11 900 euroa. Alhaisimmat oppilasta kohti lasketut menot olivat 20 000–40 000 asukkaan kunnissa (noin 9 400 euroa).

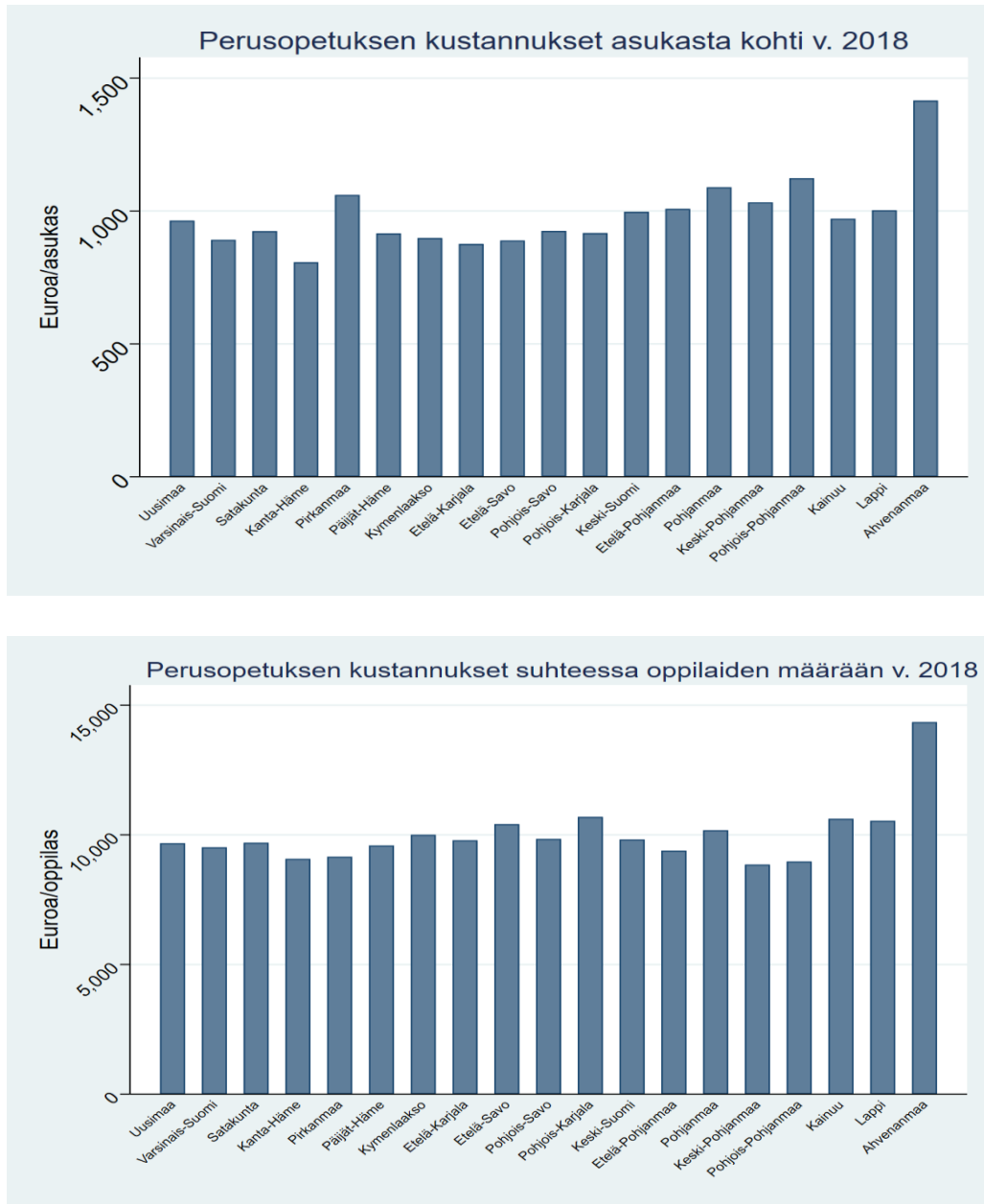




Kuva 4.23. Perusopetusmenot suhteessa oppilaiden lukumäärään eri kokoluokissa 2002–2018

Myös suoritteeseen, eli opetustuntiin, suhteutettuna perusopetusmenot kasvaneet kaikissa kuntakokoluokissa. Näin mitattuna menot ovat suurimmat kaikkein suurimmissa kunnissa, ja ero muihin on melko merkittävä. 10 000–20 000 asukkaan kunnissa opetustunti maksoi vuonna 2014 noin 120 euroa, kun summa suurimmissa kunnissa oli noin 150 euroa.

Maakunnittain tarkasteltuna perusopetuksen menot eroavat sekä asukasluvuun että ikäluokan kokoon suhteutettuna. Erot ovat kuitenkin pääosin suhteellisesti pienemmät kuin terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen tai vanhusten laitoshoidon osalta. Ahvenanmaa erottuu korkeilla kustannuksillaan muista maakunnista.



Kuva 4.24. Perusopetusmenot asukasta ja oppilasta kohti laskettuna maakunnittain 2018

## 4.7 Johtopäätöksiä tehtäväkohtaisten kustannusten kehityksestä Suomessa

Kuntien käyttömenot ovat nousseet jyrkästi vuosien 2002 ja 2018 välillä. Kasvun taustalla ei ole jokin tietty tehtäväluokka, vaan lähes kaikkien tehtäväluokkien menot ovat kasvaneet. Periaatteessa nousu voisi selittyä myös lainsäädännön muutoksilla, eli uusilla tehtävillä, mutta tarkasteluajanjaksona ei ole annettu uusia tehtäviä, joista olisi aiheutunut miljardiluokan kustannuksia. Käyttömenojen kasvun taustalla ovat siis pääasiassa vanhat tehtävät ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Eri tehtäväluokkien suhteellisissa osuuksissa kaikista käyttömenoista on tapahtunut pieniä muutoksia. Eri tehtävien suhteellinen osuus käyttömenoista myös eroaa eri kokoluokkien kunnissa jonkin verran. Tiettyjen tehtäväluokkien kohdalla havaitaan myös selviä alueellisia eroja tehtävistä aiheutuissa kustannuksissa.

Kuntien tehtäviä on hyvin runsaslukuinen määrä (edellä todetusti yksinomaan lakisääteisiä tehtäviä on arvioitu olevan noin 600), mutta valtaosa kuntien kustannuksista voidaan liittää muutamaan tehtäväluokkaan. Edellä on tarkasteltu viittä tehtäväluokkaa (opetustoimi yhteen laskien), joiden osuus kuntien kaikista käyttömenoista on vajaa 60 %.

Näiden havaintojen perusteella voidaan todeta, että kuntasektorin pidemmän aikavälin menojen kehitys a) liittyy laajaan kustannusten nousuun, ei yksittäiseen tai yksittäisiin tehtäväluokkiin, b) kehitys on ollut samansuuntaista riippumatta kunnan kokoluokasta ja c) käyttökustannuksissa havaitaan eroja kuntakokoluokkien ja maakuntien välillä tehtäväluokasta riippuen.

Yksittäisen kunnan tasolla erot kustannuksissa ovat ääripäiden välillä vielä huomattavasti suurempia kuten luvusta viisi voidaan todeta. Mitä tämä tarkoittaa rahoitusperiaatteen näkökulmasta? Lainsäädännössä mainittu ”riittävät resurssit” tehtävien hoitamiseen näyttää tarkoittavan eri kunnissa, eri maakunnissa ja eri kokoluokissa selvästi eri asioita. Osaltaan eroaviin kustannustasoihin vaikuttavat varmasti toimintaympäristön ja väestörakenteen erot eri kunnissa. Tehtävien kustannuksiin vaikuttavat kuitenkin myös kuntien omat ratkaisut ja päätökset.

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, voidaanko tehtäväkohtaisia kustannuksia selittää, eli onko olemassa olevista tilastoista löydettävissä muuttujia, jotka selittävät kuntakohtaista vaihtelua kustannuksissa. Seuraavassa luvussa analysoidaan myös eri tehtävistä aiheutuvien kustannusten eroja kuntatasolla, kun edellä asiaa on lähestytty kuntaryhmittäin joko kokoluokka- tai maakuntatasolla.

## 5 Kuntien tehtävien kustannukset; Erot kuntatasolla ja mikä selittää eroja

Lähtökohta tämän luvun tarkasteluille on se, että tietyn yksittäisen tehtävän kustannusten arvioiminen kuntatasolla koko maassa on mahdoton tehtävä. Tilinpäätösaineistolla pystytään arvioimaan eri tehtäväluokkien kustannusten vaihtelua ja rajoitusti sitä, mikä selittää tietyn tehtäväluokan kustannusten kehitystä esimerkiksi maakunnittain. Kunnille annettujen tehtävien laatuun ei tässä tutkimuksessa voida ottaa kantaa. Tilastokeskuksen kuntatilastoissa ei ole indikaattoreita tehtävien laadusta. Näin ollen alussa mainittu Valtiontalouden tarkastusviraston kritiikki, jonka mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulisi huomioida se mitä kuntalainen tiettyssä kunnassa saa, joudutaan tämän tutkimuksen yhteydessä ohittamaan maininnalla.

### 5.1 Kuinka suuria erot eri tehtävistä aiheutuvista kustannuksista ovat?

Luvussa 4 kuvailtiin tehtäväluokkakohtaisten kustannusten kehityksen koko kuntasektorilla ja eroja maakunnittain sekä kokoluokittain tietyn tehtäväluokan kustannuksissa. Seuraavassa tätä tarkastelua syvennetään tilastollisin havainnoin kuntatasolla.

Taulukosta 5.1. voi todeta, miten eri tehtäväluokkien kustannukset asukasta kohti eroavat kunnittain samoin kuin kaikki käyttömenot asukasta kohti. Vuonna 2018 käyttömenot olivat keskimäärin koko maassa 7 275 euroa asukasta kohti. Jos summasta vähennetään kaikki kunnan saamat käyttötulot, näin lasketut nettokäyttömenot olivat vuonna 2018 keskimäärin 5 991 euroa asukasta kohti. Alhaisimmillaan käyttömenot olivat 4 611 euroa asukasta kohti ja korkeimmillaan 12 423 per asukas. Nettokäyttömenot olivat puolestaan alhaisimpien kustannusten kunnassa asukasta kohti 3 941 euroa ja korkeimpien kustannusten kunnassa 9 043 euroa asukasta kohti. Tietty tehtäväluokka, tai koko kunnan toiminta, aiheuttavat siis erisuuruisia kustannuksia asukasta kohti eri kunnissa.

**Taulukko 5.1. Eri tehtäväluokkien kustannusten vaihtelu Suomen kunnissa**

Yksikkö €	Keskimäärin Suomessa vuonna 2018	Keskihajonta	Min.	Max.
Käyttömenot asukasta kohti	7 276	1 256	4 611	12 423
Nettokäyttömenot asukasta kohti	5 991	850	3 940	9 043
Perusterveydenhoidon kustannukset per asukas	784	290	256	2 122
Erikoissairaanhoidon kustannukset per asukas	1 376	247	888	2 449
Varhaiskasvatuksen kustannukset per asukas	508	162	99	1 377
Perusopetuksen kustannukset per asukas	1 120	256	690	2 450

Myös kustannusten kehitys vaihtelee kuntien välillä. Taulukossa 5.2. on esitetty ns. sentiilejä käyttömenoista ja nettokäyttömenoista asukasta kohti vuonna 2018. Tulkinta on se, että alle 5 % kunnista alitti kokonaiskäyttömenoissa tason 5 649 euroa asukasta kohti tai nettokäyttömenoissa tason 4 775 euroa asukasta kohti. Toisaalta 95 % alitti käyttömenoissa 9 660 euroa asukasta kohti ja nettokäyttömenoissa 7 478 euroa asukasta kohti. Noin 80 prosentissa kunnista asukaskohtaiset käyttömenot kohti vaihtelivat 5 892–8 821 euron ja nettokäyttömenot 4 933–7147 euron välillä. Mediaani, eli taso, jonka alitti 50 % kunnista, oli käyttömenoissa 7 045 ja nettokäyttömenoissa 5 940 euroa asukasta kohden.

**Taulukko 5.2. Asukasta kohti laskettujen käyttö- ja nettokäyttömenojen jakaumat vuonna 2018**

Sentiili	Käyttömenot asukasta kohti vuonna 2018 €	Nettokäyttömenot asukasta kohti v. 2018 €
5	5 649	4 775
10	5 892	4 933
50	7 045	5 940
90	8 822	7 147
95	9 660	7 478

Taulukossa 5.3. on esitetty vastaavalla tavalla käyttö- ja nettokäyttömenojen prosentuaalisen muutoksen 2002–2018 jakaumat. Käyttömenojen keskimääräinen muutos 2002–2018 oli noin 84 % ja nettokäyttömenojen noin 87 %. Näiden välillä ei siis ole merkittävää eroa. Pienin kasvu käyttömenoissa asukasta kohti oli noin 8 % ja suurin kasvu noin 199 %. Vastaavasti pienin muutos nettokäyttömenoissa oli noin 23 % ja suurin 143 %. Samaan aikaan 80 % kunnista käyttömenojen kasvu oli välillä 60–106 % ja nettokäyttömenojen välillä 66–108 %.

**Taulukko 5.3. Asukasta kohti laskettujen käyttö- ja nettokäyttömenojen prosentuaalisen muutoksen 2002–2018 jakaumat**

Sentiili	Käyttömenojen muutos asukasta kohti 2002-2018 (%)	Nettokäyttömenojen muutos asukasta kohti 2002-2018 (%)
5	50	60
10	60	66
50	82	88
90	106	108
95	121	114

Jälkikäteen on hyvin vaikea tunnistaa, miksi käyttömenojen kasvu on yhdessä kunnassa asukasta kohti ollut 8 % ja toisessa noin 200 %. Rahoitusperiaatteen osalta

tämä johtaa seuraavaan kysymykseen: Mikäli rahoitusperiaatteen toteutumista tarkastellaan kuntatasolla, olisiko valtion toimesta tullut varmistaa, että kunnan tulot olisivat nousseet 8 %, 200 %, vai jollain muulla tasolla, jotta rahoitusperiaate olisi toteutunut. Tähän kysymykseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta.

Nämä johtopäätökset vahvistuvat, kun käyttömenojen lisäksi tarkastellaan yksittäisten tehtäväluokkien asukaskohtaisia kustannuksia ja näiden jakaumia Suomen kunnissa.

**Taulukko 5.4. Eräiden tehtäväkohtaisten asukasta kohti laskettujen menojen jakaumat**

Sentiili	Perusterveydenhoidon menot asukasta kohti 2018 (€)	Erikoissairaanhoidon menot asukasta kohti 2018 (€)	Varhaiskasvatuksen menot asukasta kohti 2018 (€)	Perusopetuksen menot asukasta kohti 2018 (€)
5	437	1 063	304	814
10	500	1 117	327	858
50	738	1 339	487	1 071
90	1 158	1 680	684	1 450
95	1 334	1 822	817	1 622

Esimerkiksi perusterveydenhoidon kustannukset asukasta kohti olivat 80 % kunnista välillä 500–1 158 euroa, mutta 5 %:ssa kunnista menot ylittivät 1 334 euroa. Vastavalla tavalla kaikissa tehtäväluokissa erot kuntien välillä ovat suuria.

## 5.2 Mikä selittää eroja tehtävien kustannuksissa?

Tutkimuksen yhteydessä toteutettiin yli 100 ekonometrista estimointia, joilla pyrittiin selittämään käyttömenoja/asukas, terveydenhoitomenoja/asukas, varhaiskasvatusmenoja/asukas sekä perusopetusmenoja/asukas. Selitettävinä muuttujina olivat menot asukasta kohti, eli kunnan koon suora vaikutus menoihin on aina huomioitu. Seuraavassa kuvataan tuloksia eräistä malleista.

Taulukossa 5.5. on esitetty eri tehtävien asukasta kohti laskettujen käyttömenojen korrelaatiot toistensa kanssa sekä asukasta kohti laskettujen kokonaiskäyttömenojen kanssa. Korrelaatiokerroin voi saada arvoja välillä  $-1-1$ . Mikäli etumerkki on negatiivinen, menot ovat negatiivisesti korreloituneita toistensa kanssa ja päinvastoin. Tähti kertoimen perässä kertoo, että korrelaatio on tilastollisesti merkitsevä. Korrelaatiokerroimen arvolle ei ole olemassa yleispäteviä raja-arvoja siitä, milloin korrelaatio on ”vahvaa” tai ”heikkoa”, mutta lähimpänä arvoa 1 olevat arvot ilmaisevat vahvaa yhteyttä ja lähellä arvoa 0 olevat arvot tarkoittavat heikkoa yhteyttä.

Jos tarkastellaan esimerkiksi saraketta ”käyttömenot”, voidaan todeta, että erikoissairaanhoidon menot ovat voimakkaimmin korreloituneita kaikkien asukasta kohti laskettujen käyttömenojen kehityksen kanssa. Varhaiskasvatusta lukuun ottamatta myös muut tehtäväluokat ovat vahvasti yhteydessä käyttömenojen kehitykseen. Eri tehtävien kustannusten välisestä yhteydestä voidaan nostaa esille mm. perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttömenojen selkeä positiivinen korrelaatio (0.486) sekä perusopetuksen ja erikoissairaanhoidon välinen yhteys (0.420). Vastaavasti varhaiskasvatuksen kustannusten ja perusterveydenhuollon kustannusten välillä vallitsee negatiivinen korrelaatio (-0.276).

**Taulukko 5.5. Eri tehtävien asukasta kohti laskettujen käyttömenojen korrelaatiot**

	Käyttömenot	Perusterveydenhoito	Erikoissairaanhoido	Varhaiskasvatus	Perusopetus
Käyttömenot	1.000				
Perusterveydenhoito	0.494*	1.000			
Erikoissairaanhoido	0.806*	0.248*	1.000		
Varhaiskasvatus	0.083*	-0.276*	0.216*	1.000	
Perusopetus	0.431*	0.095*	0.420*	0.486*	1.000

Korrelaatiokertoimilla tai muilla kuvailevilla tilastollisilla tarkasteluilla ei voida ottaa suoraan kantaa eri tekijöiden väliseen kausaliteettiin (mikä on syy ja mikä on seuraus), eikä esimerkiksi useiden eri selittävien tekijöiden yhteis- ja erillisvaikutuksiin. Näitä varten on suoritettava ekonometrisia estimointeja.



Kootussa tilinpäätösaineistossa on kunnittain seuraavat taustamuuttujatiedot: Alle 6-vuotiaiden lasten lukumäärä, perusopetuksen oppilaiden lukumäärä (luokat 1-9), lasten ja nuorten (alle 20 v.) lukumäärä, yli 65-vuotiaiden lukumäärä, vanhainkotihoitossa olevien asiakkaiden lukumäärä, kehitysvammaishoidossa olevien asiakkaiden lukumäärä, lukio-opetuksessa olevien lukumäärä ja esiopetuksessa olevien oppilaiden lukumäärä. Tilastokeskuksen kuntatilastoissa on muitakin indikaattoreita, mutta nämä ovat kootussa tilastopohjassa ainoat, joita tulkittiin olevan riittävän kattavasti analyysia varten (mukaan valittiin muuttujat, joista puuttuu havaintoja korkeintaan 30 %).

Näistä valittiin malliin selittämään asukaskohtaisten käyttömenojen kehitystä alle kuu-sivuotiaiden lasten lukumäärä (kontrolloi varhaiskasvatuksen kysyntää), perusopetuksen oppilaiden lukumäärä (kontrolloi perusopetuksen kysyntää, mukana oppilaat peruskoulun luokilta 1-9) sekä yli 65-vuotiaiden lukumäärä (kuvaa kunnan väestörakennetta ja kontrolloi terveydenhoitopalveluiden kysyntää).

Näiden lisäksi malliin haettiin Tilastokeskuksesta kuntakohtaisesti taajama-aste, perheiden lukumäärä, vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien osuus sekä huoltosuhte. Nämä kaikki kontrolloivat mallissa kunnan sosio-ekonomista rakennetta. Lisäksi malliin otettiin selittäviksi yhteenlasketut verotulot sekä valtionosuudet (kontrolloimaan kunnan tulojen kehitystä). Mallissa ovat mukana myös ns. kuntaindikaattorit. Nämä ottavat huomioon kaikki yli ajan vakiona pysyvät erot kuntien välillä. Nämä vangitsevat siis esimerkiksi kunnan maantieteellisen sijainnin, mahdolliset pysyvät erot väestön sosioekonomisessa asemassa, pysyvät tehokkuuserot kunnan palveluntuotannossa jne.

Kaikki muuttujat tuodaan malliin logaritmisina muunnoksina. Tämä on standarditapa, jolle on tilastomatemattisia syitä. Tämän lisäksi muunnos helpottaa tulosten tulkintaa, eli muuttujien saamat kertoimet voidaan tulkita joustoina (prosentuaalisina muutoksina).

Malli estimoitiin myös korvaamalla kuntaindikaattorit maakuntaindikaattoreilla. Tämän tulkinta on ajatus siitä, että pysyvät erot kuntien välillä olisivat riippuvaisia maakunnasta, ei yksittäisestä kunnasta. Mallia myös muutettiin eri tavoin lisäämällä ja vähentämällä selittäviä muuttujia. Näitä tuloksia ei erikseen raportoida, vaan taulukossa 5.6. on esitetty tulokset edellä kuvatusta perusmallista.

**Taulukko 5.6. Mikä selittää käyttömenojen per asukas kehitystä 2002–2018?**

Muuttuja	Käyttömenot asukasta kohti
Alle 6-vuotiaiden lkm.	0.0474*** (0.0142)
Yli 65-vuotiaiden lkm.	0.227*** (0.0316)
Perusopetuksen oppilaiden lkm.	-0.0668*** (0.0186)
Verotulot	0.542*** (0.0239)
Valtionosuudet	0.189*** (0.0262)
Taajama-aste	-0.0807*** (0.0214)
Perheiden lkm.	-0.982*** (0.0623)
Vuokralla asuvien asuvien asuntokuntien osuus	-0.167*** (0.0277)
Huoltosuhde	0.0313 (0.0269)
Vakio	8.176*** (0.384)
Havaintoja	3,887
R-squared	0.916

Robust standard errors in parentheses

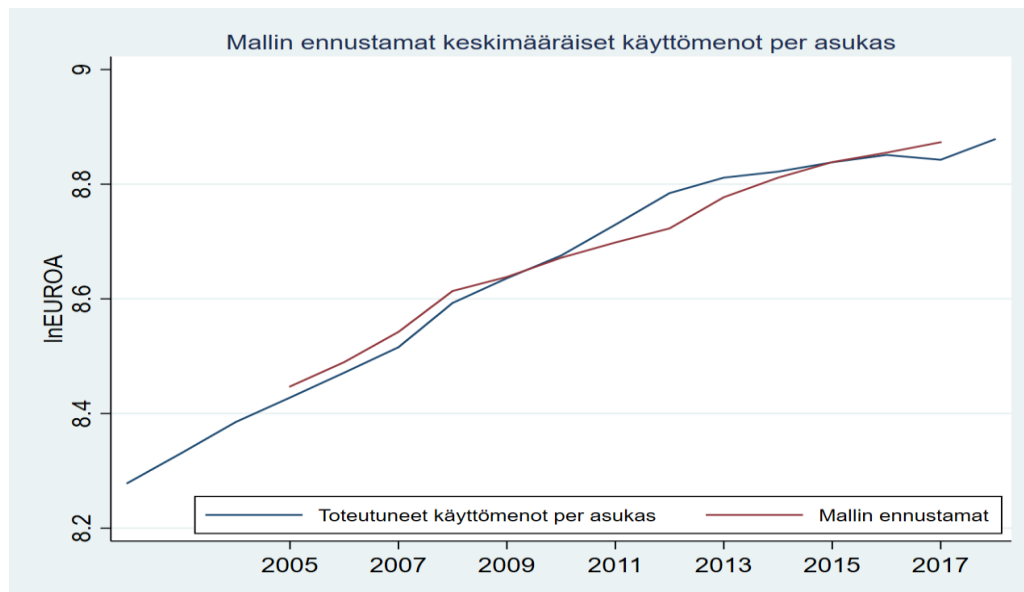
\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

Tuloksia voidaan havainnollistaa esimerkin avulla. Yli 65-vuotiaiden lukumäärän viereissä on kolme tähteä. Tämä tarkoittaa sitä, että muuttuja vaikuttaa tilastollisesti merkitsevällä tavalla käyttömenojen per asukas kehitykseen. Muuttuja saa itseisarvon 0.227. Tämän tulkinta on se, että ikääntyneiden lukumäärän kasvaessa 10 %, käyttömenot per asukas nousevat noin 2 %. Vastaavasti esimerkiksi verotulot ja valtionosuudet ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Tuloksen tulkinta on se, että kaikkien verotulojen noustessa 10 % käyttömenot per asukas kasvavat noin 5 %.

Muuttujat saavat pääosin ennako-odotusten mukaisia kertoimia. Kuntaindikaattorien yhteydessä tilastollisesti merkitsevät kertoimet saavat kaikki muut selittävät muuttujat paitsi huoltosuhde. Ikääntyneiden lukumäärä vaikuttaa merkittävimmin käyttömenoja nostavasti, mikä vastaa odotuksia. Perheiden lukumäärä vaikuttaa estimoinnin mukaan voimakkaan alentavasti asukaskohtaisiin käyttömenoihin.

Kuntaindikaattorien tapauksessa mallin selitysaste on 0,916. Tämä tarkoittaa sitä, että malli selittää lähes 92 % asukaskohtaisten käyttömenojen varianssista Suomen 311 kunnan välillä. Kuntaindikaattorit, eli kuntien pysyvät erot, joita mallissa ei suoraan kontrolloida, selittävät odotusten mukaisesti suuren osan käyttömenojen per asukas kehityksestä. Jos kuntaindikaattorit jätetään mallista pois, malli selittää noin 74 % käyttömenojen varianssista. Näiden indikaattorien voidaan ajatella vangitsevan olo- suhdetekijöiden lisäksi pysyvät erot kuntakohtaisessa palveluntuotannossa, sen laatu- tasossa ja tuotantotehokkuudessa. Näin ollen estimoinnit antavat tilastollista tukea sille, että osa vaihtelusta kuntien välillä kustannuksissa on seurausta kuntien omista päätöksistä siinä, miten tietty tehtävä toteutetaan tai eroista toimintaympäristössä.

Yksi tapa havainnollistaa mallia on se, miten hyvin se kykenee ennustamaan toteutu- nutta kehitystä käyttömenoissa per asukas. Kuvassa 5.1. on esitetty koko maan keski- määräisen kuntasektorin käyttömenojen per asukas kehitys sekä mallin ennustama kehitys. Kuten kuvioista voidaan todeta, malli vaikuttaa hyvin toimivalta ennustemielessä. Malli kykenee melko hyvin ennustamaan myös käyttömenojen per asukas kehitystä maakunnittain.



Kuva 5.1. Toteutunut ja mallin ennustama asukasta kohti laskettujen käyttömenojen kehitys

Yhteenvedona käyttömenojen kehityksestä voidaan todeta, että niissä tapahtunut kehitys voidaan selittää melko hyvin muutamilla kuntaa kuvaavilla demografisilla muuttujilla, rahoituksen kehityksellä ja huomioimalla eri kuntien pysyvät erot.

Tämä johtopäätös vahvistuu tarkasteltaessa käyttömenojen sijaan yksittäisten tehtäväluokkien kustannuksia selittäviä tekijöitä. Taulukossa 5.7. on esitetty tulokset terveydenhoidon, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kustannuksista. Näiden menojen kehitystä on selitetty samalla tilastollisella mallilla kuin kaikkien käyttömenojen kehitystä. Eri tehtäväluokkien kustannusten kehitystä voidaan selittää melko vastaavalla tavalla kuin käyttömenojen kehitystä. Mallin selityssaste on alhaisimmillaan terveydenhoidon kustannusten kohdalla. Näidenkin kustannusten varianssista malli selittää noin 86 %.

Eri muuttujien saamat kertoimet ovat pääsääntöisesti ennako-odotusten mukaiset. Alle 6-vuotiaiden määrä vaikuttaa voimakkaasti varhaiskasvatuksen kustannuksiin, mutta ei juuri muihin tehtäväluokkiin. Vastaavasti yli 65-vuotiaiden lukumäärä vaikuttaa voimakkaasti terveydenhoidon kustannuksiin. Perusopetuksen oppilaiden lukumäärä vaikuttaa perusopetuksen kustannuksiin. Kunnan verotulot vaikuttavat kaikkien tehtäväluokkien kustannuksiin. Valtionosuudet vaikuttavat verotuloja vähemmän tehtäväkohtaisiin kustannuksiin. Taajama-aste laskee asukaskohtaisia terveydenhoidon ja perusopetuksen kustannuksia. Syystä tai toisesta perheiden lukumäärällä on voimakas eri tehtäväluokkien kustannuksia alentava vaikutus.

Mikäli tehtäväkohtaisista estimoinneista jätetään kuntaindikaattorit pois, mallin selityssaste on välillä 0.64–0.72. Varsinaisilla kunnan toimintaympäristöä kontrolloivilla selittäviksi muuttujilla voidaan siis selittää hyvin tehtäväluokkakohtaisissa kustannuksissa olevia eroja kuntien välillä, mutta kuntakohtaisten pysyvien erojen huomioiminen nostaa mallin selityskykyä selvästi myös tehtäväkohtaisessa tarkastelussa.

**Taulukko 5.7. Mikä selittää eri tehtäväluokkien kustannusten per asukas kehitystä?**

Muuttuja	Terveysten hoidon kustannukset	Päivähoidon kustannukset	Perusopetuksen kustannukset
Alle 6-vuotiaiden lkm.	0.0924*** (0.0195)	0.361*** (0.0236)	-0.0691*** (0.0185)
Yli 65-vuotiaiden lkm.	0.406*** (0.0396)	0.360*** (0.0447)	0.0998*** (0.0363)
Perusopetuksen oppilaiden lkm.	-0.119*** (0.0202)	-0.119*** (0.0348)	0.223*** (0.0345)
Verotulot	0.409*** (0.0297)	0.747*** (0.0294)	0.535*** (0.0271)
Valtionosuudet	0.136*** (0.0234)	0.0666*** (0.0196)	0.190*** (0.0251)
Taajama-aste	-0.142*** (0.0414)	0.00709 (0.0448)	-0.268*** (0.0368)
Perheiden lkm.	-0.673*** (0.0806)	-1.371*** (0.107)	-0.547*** (0.0986)
Vuokralla asuvien asuvien asuntokuntien osuus	0.0103 (0.0408)	-0.0583* (0.0351)	-0.145*** (0.0335)
Huoltosuhte	0.227*** (0.0388)	-0.0991** (0.0398)	0.120*** (0.0348)
Vakio	3.727*** (0.566)	5.001*** (0.596)	2.602*** (0.532)
Havaintoja	3,545	3,887	3,887
R-squared	0.862	0.931	0.887

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

## 5.3 Mikä selittää kuntien tulojen kehitystä?

Kuntatalouden tasapainon näkökulmasta menojen muutoksen lisäksi toinen mielenkiintoinen asia on tulojen kehitys ja sitä selittävät tekijät. Rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyvät kunnan tulomuodot ovat verotulot ja valtionosuudet. Verotulojen kehitys riippuu periaatteessa kunnan väestörakenteesta ja sosioekonomisesta asemasta, elinkeinoelämän rakenteesta, talouden suhdannevaiheesta (nousukaudella verotulot kasvavat ja laskukaudella alenevat mm. työttömyyden kehityksen myötä), veroprosentista ja satunnaisista tekijöistä yksittäisen kunnan ja vuoden tasolla. Valtionosuuksien kehitys on luonteeltaan enemmän hallinnollisia päätöksiä sisältävä asia. Tämän perusteella tutkimuksessa suoritettiin estimointeja, joissa kunnan verotulojen, valtionosuuksien ja näiden summan kehitystä selitettiin lähes samalla mallilla kuin tehtävien kustannuksia. Tulokset on koottu taulukkoon 5.8.

**Taulukko 5.8. Mikä selittää kuntien asukasta kohti arvioitujen tulojen kehitystä 2002–2018?**

Muuttuja	Verotulot asukasta kohti	Valtionosuudet asukasta kohti	Kaikki tulot asukasta kohti
BKT	1.232*** (0.0255)	1.137*** (0.0601)	1.234*** (0.0272)
Alle 6-vuotiaiden lkm.	0.0257** (0.0101)	0.287*** (0.0341)	0.0973*** (0.0107)
Yli 65-vuotiaiden lkm.	0.178*** (0.0228)	0.406*** (0.0606)	0.249*** (0.0248)
Perusopetuksen oppilaiden lkm.	-0.0909*** (0.0118)	-0.0996*** (0.0242)	-0.0900*** (0.0132)
Taajama-aste	-0.0454** (0.0187)	-0.182*** (0.0416)	-0.118*** (0.0210)
Perheiden lkm.	-0.148*** (0.0451)	-1.569*** (0.151)	-0.665*** (0.0513)
Vuokralla asuvien asuntokuntien osuus	-0.214*** (0.0200)	-0.580*** (0.0438)	-0.345*** (0.0202)
Huoltosuhte	0.157*** (0.0250)	0.567*** (0.0514)	0.250*** (0.0261)
Vakio	-6.609*** (0.447)	1.930 (1.309)	-2.675*** (0.486)
Havaintoja	3,893	3,889	3,893
R-squared	0.948	0.955	0.933

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

Mallissa BKT:n kehitys kontrolloi suhdannevaihetta (ja samalla esimerkiksi siis työttömyyden kehitystä). Samat taustamuuttujat kuin kustannusten yhteydessä selittävät palvelujen kysyntää eli tarvetta verotuloille, ja kuntaindikaattorit puolestaan kuntakoh-  
taisia, pysyviä eroja.

Malli selittää hyvin verotulojen ja valtionosuuksien kehitystä 2002–2018. Noin 95 % variaatiosta tulojen kehityksessä voidaan selittää tällä mallilla. Muuttujat saavat en-  
nakko-odotusten mukaisia kertoimia. Odotuksia vastaavasti myönteinen talouden suh-  
danne (jota mitataan BKT:lla) vaikuttaa selvästi verotuloja kasvattavasti. Alle 6-vuoti-  
aiden ja yli 65-vuotiaiden määrä puolestaan näkyy valtionosuuksissa, joita toisaalta  
perheiden lukumäärä näyttää alentavan.

## 5.4 Johtopäätöksiä kuntien tehtävien kustannusten ja kuntien tulojen kehityksestä

Kuntakohtaiset tarkastelut käyttömenojen kehityksestä ja eri tehtäväluokkien kustannusten kehityksestä tukevat luvun 4 havaintoja. Menot eroavat kuntien välillä, ja nämä erot korostuvat, kun tarkastellaan kuntaryhmiä joko kokoluokittain tai maakunnittain.

Tarkasteltaessa kuntien menoja tai tehtäväluokkakohtaisia kustannuksia tilastollisesti, voidaan todeta, että melko pienellä määrällä kunnan toimintaympäristöä ja väestön rakennetta kuvaavia muuttujia voidaan selittää suurin osa kuntakohtaisesta vaihtelusta menojen kehityksessä. Lisäksi nämä estimoinnit osoittavat, että kuntakohtaiset pysyvät erot vaikuttavat selvästi menojen kehitykseen. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta tämän voidaan tulkita tukevan näkemystä, jonka mukaan merkittävä osa tehtävien kustannusten eroista eri kuntien välillä riippuu kuntien omista päätöksistä.

## 6 Rahoitusperiaate muissa Pohjoismaissa

Osana tutkimusta toteutettiin pohjoismainen tiedonkeruu ja vertaileva selvitys käytännöistä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Keskeinen mielenkiinto kohdistui kunnalliseen itsehallintoon sekä siihen, miten rahoitusperiaatteen huomioon ottaminen sekä valtion ja kuntien välinen suhde on muissa Pohjoismaissa järjestetty. Pohjoismaiden yhteiskuntarakenteen samankaltaisuuden ja osittain yhteisten lainsäädännöllisten juurien vuoksi muut Pohjoismaat muodostavat lähimmät vertailukohtat Suomelle.

Kansainvälinen aineistonkeruu toteutettiin niin, että ensimmäisessä vaiheessa eri maissa toimiville asiantuntijoille toimitettiin yhtenäinen aineistonkeruupohja, joka sisälsi keskeiset kysymykset. Ensimmäisessä vaiheessa saatujen vastausten ja työn kuluessa esiin nousseiden pohdintojen perusteella tehtiin maakohtaisia lisäkysymyksiä, joiden avulla saatua tietoa täsmennettiin. Muissa Pohjoismaissa käytetty aineisto muodostui tutkimuksista ja valtionhallinnon raporteista sekä työn loppuvaiheessa tehdystä asiantuntijahaastattelusta, joiden avulla selvitettiin ja tarkennettiin kutakin maata koskevia yksityiskohtia ja aivan viimeaikaisia kokemuksia.

Seuraavassa tiivistetään keskeiset havainnot Pohjoismaisesta vertailusta. Eri maista kootut maaraportit, joissa kunkin maan käytäntöjä kuvataan yksityiskohtaisemmin, on toimitettu tilaajalle. Pohjoismaisen aineistonkeruun toteuttivat Oxford Researchin asiantuntijat Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

### 6.1 Kunnallinen itsehallinto ja kunnallisverotus Pohjoismaissa

Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty perustuslain tasolla kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Norjassa. Perustuslain lisäksi kunnallinen itsehallinto instituutiona on tunnustettu lainsäädännössä Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Norjassa kunnallinen itsehallintoperiaate on nojannut vain kahteen kuntalain säännökseen, joiden katsotaan täyttävän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimukset itsehallintoperiaatteen kirjaamisesta lainsäädäntöön.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ratifioitiin Ruotsissa 1989 ja Tanskassa 1988. Norjassa peruskirjalle on saatu parlamentin hyväksyntä, mutta ennen vuotta 2019 asteittain (31.10.2019–1.1.2020) voimaan tullutta uutta kuntalakia muutoksia ei



oltu kirjattu lainsäädäntöön. Käytännön tasolla kunnallisen itsehallinnon aseman on katsottu olevan vertailumaista heikoin Tanskassa, jossa valtio ohjaa kuntia voimakkaasti sekä lainsäädännöllisin että taloudellisin keinoin.

Pohjoismaissa kunnalliseen itsehallintoon kuuluu verotusoikeus. Lähtökohtaisesti kunnat kattavat omasta toiminnastaan syntyvät kustannukset kunnallisveron tuotoilla, ja valtio osoittaa kunnille antamiinsa lakisääteisiin tehtäviin valtionosuuksia. Tilanne on siis peruslähtökohdiltaan samankaltainen kaikissa Pohjoismaissa. Myös kuntien valtionosuusjärjestelmän perusrakenne on samantyyppinen kaikissa Pohjoismaissa. Lakisääteisten menojen kattamisen lisäksi valtionosuuksien tarkoituksena on tasoittaa kuntien välisiä taloudellisia eroja, ja taata kaikille kunnille yhtäläiset edellytykset järjestää asukkaalleen yhdenvertaisia palveluita koko maassa.

Vaikka kunnallisverotuksen on ajateltu olevan keino rahoittaa kuntien itse päättämien palveluiden tarjontaa, kunnat eivät Norjassa ja Tanskassa voi päättää vapaasti kunnallisveron tasosta. Norjassa on käytössä kunnallisveroa koskeva verokatto. Sen seurauksena kaikki kunnat ovat vuodesta 1979 saakka asettaneet kunnallisveronsa verokaton mukaiseen enimmäistasoon, eivätkä ne näin ollen voi vaikuttaa kuntalaisilta saamiinsa tuloihin käytännössä muuten kuin erilaisten käyttömaksujen kautta.

Valtio säätelee kunnallisveron tasoa myös Tanskassa, jossa kunnat eivät voi korottaa veroprosenttiaan ilman valtiovarainministeriön lupaa. Kunnallisveron alentaminen olisi mahdollista, mutta näin ei käytännössä tehdä, koska myöhempi kunnallisveron korottaminen voisi olla vaikeaa. Tähän liittyen Euroopan neuvosto on huomauttanut, että paikallinen itsehallinto ei toteudu, ellei kunta käytännössä voi päättää veroasteestaan. Tästä näkökulmasta kuntien taloudellisen itsehallinnon tilaa ei voidakaan pitää erityisen hyvänä Tanskassa ja Norjassa. Myös Ruotsissa on kokemusta kunnallisverotuksen tason sääntelystä. Vuonna 1990 päätettiin kunnille asetettavasta verokatosta, jolla rajoitettiin kuntien oikeutta periä veroja. Tästä käytännöstä luovuttiin kuitenkin jo vuoden 1994 alusta.

Kuntien saama rahoitus perustuu kaikissa Pohjoismaissa suurimmalta osin kunnallisverotuksen tuottoihin. Ruotsissa ja Tanskassa ansiotuloihin kohdistuvan kunnallisveron osuus on noin kaksi kolmasosaa kaikista kuntien tuloista. Norjassa kunnallisverotus kattaa vain noin 40 % kuntien tuloista, minkä lisäksi kuntalaisilta peritään muita Pohjoismaita suurempia summia asiakasmaksuina ja paikallisina veroina. Kaikissa vertailumaissa suurin osa muista tuloista (20–40%) saadaan valtionosuuksina.

Pohjoismailla on hieman toisistaan poikkeavat tavat toteuttaa verotuksen toimeenpano. Tuloverojen keräämisestä vastaavat esimerkiksi Norjassa kunnat ja Ruotsissa valtio (Skatteverket). Kertyneet verotulot jaetaan valtion, maakuntien (Ruotsissa ja

Tanskassa nimeltään ”regioner”, Norjassa ”fylkeskommuner”) ja kuntien sekä osin kirkon kesken tehtyjen sopimusten ja päätösten mukaisesti. Tanskassa maakunnilla ei ole verotusoikeutta, vaan niiden toimintaa rahoitetaan valtion ja kuntien keräämillä verotuloilla. Norjassa peritään myös maakunnallista veroa, mutta maakunnilla ei käytännössä ole mahdollisuutta vaikuttaa maakuntaveron tasoon. Ruotsissa myös maakunnilla on verotusoikeus.

Ruotsissa lähes puolet kootuista veroista ohjataan kunnille (30 %) ja maakunnille (17 %). Valtion oma osuus on noin 27 % verotuotoista, ja 25 % käytetään eläkekustannuksiin. Valtion omaan osuuteen sisältyy myös rahoitus, jota käytetään kuntien resurssien tasaamiseen suhteessa niiden tehtäviin. Kunnat käyttävät saamastaan rahoituksesta noin 44 % koulutukseen ja sosiaaliturvaan – muu käytetään suureen määrään kunnallisia palveluita, joita ovat mm. vapaa-ajan palvelut, teiden ja katujen kunnossapito ja pelastuspalvelut. Maakunnat käyttävät omasta osuudestaan 90 % terveydenhuoltoon, ja loput lähinnä liikenteen ja infrastruktuurin ylläpitämiseen.

Tanskassa ansiotulovero muodostaa suurimman osan kuntien tuloista. Muita kuntien tulolähteitä ovat kiinteistövero (yms.) ja valtion kunnille maksamat kuntakohtaisesti vaihtelevat osuudet, joilla tasataan kuntien vaihtelevia taloudellisia edellytyksiä hoitaa tehtäviensä. Norjassa tärkein verotulojen lähde on niin ikään ansiotulojen verotus, mutta myös omaisuusveroilla ja energiantuotantoon liittyvillä veroilla on Norjassa verrattain suuri merkitys. Norjassa kuntien saamiin valtionosuuksiin vaikuttavat kuntien veropohja (asukasluku, tulotaso) ja lakisääteisten palveluiden tuottamisesta syntyvien menojen määrä. Tämä ”kehysrahoitus” vaikuttaa kuntien verotuksen kautta saamiin kokonaistuloihin merkittävästi. Valtio voi käyttää myös korvamerkittyä rahoitusta, kun se haluaa ohjata kuntia tuottamaan joitakin tiettyjä palveluita.

Se, miten valtio ohjaa kuntia niiden toiminnassa, perustuu Pohjoismaissa kolmeen ohjauksen muotoon: (1) lainsäädännölliset keinot, (2) taloudelliset kannustimet sekä (3) ohjaus ja opastaminen. Lainsäädännölliset keinot velvoittavat kunnat tuottamaan lain edellyttämät palvelut (ja valtion rahoittamaan ne). Taloudellisilla kannustimilla ohjataan kuntia tuottamaan sellaisia palveluja, joihin valtio haluaa kuntia kannustaa. Ohjauksella ja opastamisella taas kunnille tarjotaan palveluiden tuottamiseen liittyvää osaamista ja tietoa. Keinot eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan samaan tavoitteeseen pääsemiseksi voidaan käyttää yhtä tai useampaa keinoa. Samoja ohjauskeinoja käytetään sekä Ruotsissa, Norjassa että Tanskassa.

## 6.2 Työnjako kuntien ja maakuntien välillä

Kaikissa vertailumaissa lakisääteisten tehtävien hoitamisesta vastaavat kunnat ja maakunnat. Suurin osa itsehallinnollisista palveluista tuotetaan kunnissa. Pääsääntö näyttää olevan, että kunnat vastaavat suurimmasta osasta tehtäviä, mutta maakunnille on siirretty tehtäviä, joiden toteuttamiseen yksittäiset kunnat eivät pysty. Alueellisella tasolla pääpaino on terveydenhuollon palveluissa. Näin on erityisesti Tanskassa, jossa on tehty myös suuria aluetasoa koskevia uudistuksia. Myös Norjassa on viime vuosina yhdistetty kuntia toisiinsa ja ohjattu maakuntia aiempaa tiiviimpään yhteistyöhön. Tavoitteena on ollut vahvistaa näitä organisaatioita taloudellisesti ja antaa niille aiempaa enemmän valtaa ja velvollisuuksia palveluiden järjestämisessä. Nämä uudistukset liittyvät tavoitteeseen siirtää tehtäviä aiempaa suuremmille yksiköille, joiden uskotaan tuottavan tarvittavat palvelut laadukkaammin ja tehokkaammin kuin yksittäiset kunnat.

Maakunnalliseen palvelutarjontaan näyttää liittyvän ennen kaikkea terveydenhuoltoon ja peruskoulun jälkeiseen koulutukseen liittyviä palveluja. Myös osa kulttuuripalveluista tuotetaan kaikissa vertailumaissa maakuntatasolla. Sen sijaan sosiaalipalvelut, infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito, työllisyysasiat, kirjastopalvelut sekä urheilu- ja virkistystoimintaan liittyvät tehtävät ovat pääsääntöisesti kuntien tehtäviä.

## 6.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen Pohjoismaissa

Rahoitusperiaatteen juuret ovat Pohjoismaissa Suomen tilannetta vastaten vanhaa perua. Kunnille annettiin jo 1800-luvun puolivälin jälkeen monia pakollisia tehtäviä, joiden hoitamisen edellytyksenä olivat valtion kunnille maksamat avustukset. 1900-luvulta alkaen valtionapuja käytettiin yhä enemmän myös kannustimena uusiin tehtäviin. Kun kunnille säädettiin pakollisia tehtäviä, kunnat saivat kustannuksia vastaavan korvauksen niiden hoitamisesta. Keskeinen lähtökohta oli, että valtion myöntämä rahoitus lakisääteisiin tehtäviin turvaa kuntien taloudellisen itsehallinnon ja liikkumavapauden. Tässä mielessä Euroopan itsehallinnon peruskirja (1985) ei poikennut merkittävästi Pohjoismaissa tai Suomessa jo pitkään voimassa olleista käytännöistä.

### Rahoitusperiaatteen asema vertailumaissa

Ruotsi ratifioi Euroopan itsehallinnon peruskirjan 1989. Sen perusteella lainsäädäntöön ei ole tehty muutoksia. Lainsäädännön kirjaukset siitä, että hallitus suojelee kuntien autonomiaa, vastaavat tavoitteiltaan peruskirjaa. Kunnan autonomista asemaa palvelutuottajana on täsmennetty myös muissa laeissa ja ohjeissa.

Ruotsissa rahoitusperiaate sääntelee valtion kunnille osoittamia pakollisia tehtäviä ja niiden rahoitusta. Ruotsin kuntalain mukaan ”Kunnat ja maakunnat voivat laskuttaa kuntalaisia palveluiden käytöstä. Sellaisten palveluiden osalta, jotka kunnat on velvoitettu tuottamaan, maksuja saa periä vain, jos niin on erikseen päätetty”.

Rahoitusperiaatteeseen liittyen yleisillä valtionosuuksilla säädellään kunnille suunnatuja resursseja niiden tehtävien osalta, jotka valtio on kunnille määrännyt. Lähtökohteisesti kuntien ei tarvitse rahoittaa näitä tehtäviä kunnallisverotuksen tuloilla. Rahoitusperiaatteen asema on näin ollen keskeinen valtion ja kuntien välisessä suhteessa Ruotsissa. Rahoitusperiaatteeseen ei kuitenkaan liity suoraa kansallista lainsäädäntöä. Sen sijaan Ruotsin parlamentti hyväksyi Euroopan itsehallinnon peruskirjan, jota alettiin soveltaa käytäntöön vuonna 1993.

Tanska ratifioi Euroopan itsehallinnon peruskirjan 1988, ja sen vaatimukset on otettu huomioon kuntien asemassa. Samalla tavoin kuin Ruotsissa, kansallista lainsäädäntöä ei muutettu, sillä peruskirjan vaatimukset vastaavat sisällöltään Tanskan perustuslakia (Artikla 82) vuodelta 1953. Rahoitusperiaatteen huomioon ottaminen tapahtuikin pääasiassa käytännön toiminnassa, jossa otetaan huomioon Tanskan oma lainsäädäntö ja sen kanssa linjassa olevat kansainväliset sopimukset.

Tanskassa rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyy ”laajennetun kokonaistasapainon periaate” DUT (= det utvidede totalbalanceprincip), jonka perusteella on löydettävä tasapaino kunnille määrättyjen tehtävien ja niiden rahoituksen välillä. Keskeinen tavoite on antaa kunnille mahdollisuus tuottaa vaaditut palvelut kaikissa kunnissa niiden olosuhteista riippumatta. Kunnille annettujen tehtävien tasoa voidaan ohjata valtionosuuksien määrää muuttamalla. DUT-tarkastelut tehdään vuosittain.

Norjassa rahoitusperiaatetta ei ole toistaiseksi erikseen otettu huomioon perustuslaissa eikä muussakaan lainsäädännössä. Rahoitusperiaatteeseen liittyviä säännöksiä on kuitenkin tuotu lainsäädäntöön syksyllä 2019, kun uusi kuntalaki (kommuneloven) astuu voimaan. Suurin osa uusista säännöksistä astui voimaan 31.10.2019, mutta lakiin liittyvät taloudelliset säädökset tulivat voimaan vasta 1.1.2020 uuden tilikauden alkamisen yhteydessä.

Uuden kuntalain (luku 3, §2-2) mukaan kunnilla ja alueilla on oltava riittävät taloudelliset edellytykset niiden taloudellisen toiminnallisuuden varmistamiseksi. Lain muotoilu on ohjaava. Se ei suoranaisesti velvoita valtiota kaikissa olosuhteissa vastaamaan kaikista kustannuksista. Sen sijaan se osoittaa miten valtion tulisi toteuttaa hallintoon, joka liittyy alueisiin ja kuntiin. Norjan järjestelmä muistuttaa Ruotsin ja Tanskan vastaavia rahoitusperiaatteen toteutumista koskevia järjestelmiä niin, että kuntien ja alueiden riittävät taloudelliset resurssit määritellään rahoituskehityksen ja olosuhteet huomioon ottavien elementtien avulla.

#### Rahoitusperiaatteen mukaisen toiminnan käytännön toteutus vertailumaissa

Ruotsissa rahoitusperiaate tarkoittaa käytännössä sitä, ettei kunnille ja alueille voida antaa uusia tehtäviä ilman, että niiden toteuttamiseen osoitetaan myös rahoitus. Siihen liittyvät sekä kokonaan uudet tehtävät että aiemmin määriteltujen tehtävien muutokset. Käytännössä uusien tehtävien rahoitustarpeen arvioinnista vastaa valtiovarainministeriö yhdessä muiden ministeriöiden sekä kuntien ja maakuntien edustajien kanssa. Käytännössä rahoitusperiaatteen toteutumista suunnitellaan Ruotsissa valtiovarainministeriön ja SKL:n (Sveriges Kommuner och Landsting) yhteistyönä. Rahoitusperiaatteen soveltamisen arviointi tapahtuu virkamiestasolla hallituksen kanslian ja SKL:n välillä.

Ruotsissa tehty tutkimus osoitti, etteivät valtionosuudet kata valtion määräämien, melko uusienkaan tehtävien aiheuttamia kuluja, vaikka tämä olisi ollut alun perin tarkoitus. Tämä johtuu muun muassa siitä, että tehtävien hoitamiseen tarkoitetut määrärahat asetetaan kruunumääräisinä eikä kustannuskehityksen (sisältäen mm. palkat ja muut kustannukset) huomioon ottavia tarkastuksia tehdä säännöllisesti. Tästä seuraa, että valtion rahoituksen osuus käytännössä vähenee vuosien kuluessa. Myös Euroopan neuvosto on kiinnittänyt asiaan huomiota. Euroopan neuvoston Ruotsia koskevassa raportissa Ruotsia kehoitettiin tuottamaan menetelmiä, joiden avulla voidaan luotettavasti laskea kunnille säädettyjen tehtävien todelliset kustannukset. Arviointeja ja luotettavia seurantamenetelmiä on yritetty toteuttaa, mutta tehtävä on tätä tutkimusta varten tehtyjen asiantuntijahaastattelujen pohjalta osoittautunut erittäin vaikeaksi.

Ruotsissa tasausjärjestelmä (utjämningssystemet) pyrkii tarjoamaan kaikille kunnille ja alueille tasapuoliset taloudelliset mahdollisuudet riippumatta niiden rakenteellisista eroista (demografia, sijainti, tulotaso ym.). Käytännössä hyvässä taloudellisessa asemassa olevat kunnat ja kaupungit maksavat tasausmaksuja ja vastaavasti heikossa asemassa olevat saavat käyttöönsä näitä kerättyjä varoja. Vuonna 2018 vain 14 kuntaa maksoi tasausmaksuja valtiolle, ja 276 kuntaa sai valtiolta tasausjärjestelmään perustuvia tuloja.

Kuntien osalta kustannusten tasausjärjestelmä perustuu kymmeneen osamalliin, maakuntien osalta neljään osamalliin. Niiden laskennassa arvioidaan kuntien vaihtelevia edellytyksiä tuottaa tarvittava määrä erilaisia palveluita. Osuuksilla ei kuitenkaan tueta palvelutuotannon tehottomuutta, vaan keskimääräistä korkeamman kustannustason tulee perustua todellisiin eroihin palvelutuotannon olosuhteissa. Tämä järjestelmä voi muuttua joiltakin osin vuoden 2019 tasausjärjestelmän uudistuksessa, jossa otetaan aiempaa selvemmin huomioon kuntien ja alueiden sosioekonomiset ja asukastiheyteen liittyvät erot. Laskentamallista päättää valtio, eikä kunnilla ole mahdollisuutta vaikuttaa tasausjärjestelmän toimintaan.

Tanskassa otettiin vuonna 1984 otettiin käyttöön DUT (Det Utvidgade Totalbalanceprincip), jonka mukaan valtion tulee kattaa ne taloudelliset seuraukset, jotka kunnille aiheutuvat valtion säännöksistä. Vuonna 1987 DUT-menettelyyn sisällytettiin vaatimus, jonka mukaan valtion ja ministeriöiden tulee kuulla Tanskan kuntia, mikäli asia koskee tasapainoperiaatetta.

DUT-järjestelmän perusteella varmistetaan, että kunnat saavat riittävät resurssit uusien palveluiden tuottamiseen. Toisaalta järjestelmä toimii myös toisin päin: kun valtio poistaa kunnalta jonkin tehtävän, DUT-järjestelmä pienentää vastaavasti kunnan saamaa valtion rahoitusta. Kokonaiskustannuksia arvioidaan vuosittain ”DUT-sesongin” yhteydessä lokakuun alusta alkaen. DUT-järjestelmän mukaiseen toimintaan osallistuu valtiovarainministeriön lisäksi Tanskan alue- ja paikallishallinto (LGDK). Tarkastelu perustuu edellisen kalenterivuoden tietoihin rahoituksen käytöstä ja riittävyydestä. Muita tietoja kootaan talouden seurantajärjestelmistä ja muista ministeriöistä.

Tanskassa kunnilla on mahdollisuus saada valtion tukiosuuksia (state block grants), muita tukia ja tulojen tasausjärjestelmän mukaisia lisäresursseja. Tämä järjestelmä kattaa keskimäärin viidenneksen kuntien kokonaistuloista. Maakunnilla ei ole omia tuloja (verotusoikeutta), vaan niiden kustannukset katetaan kokonaan valtiolta ja kunnilta saatavalla rahoituksella.

Valtion tukiosuudet jaetaan kunnille vuosittain ensisijaisesti asukasluvun mukaan. Tämän kiinteän osuuden lisäksi kunnille jaetaan tulojen tasausjärjestelmän mukaista lisärahoitusta, jonka suuruus vaihtelee riippuen kuntien ja alueiden rakenteellisista eroista (kuten Ruotsissa). Järjestelmä perustuu kokonaan kuntien tulotason ja kustannuspaineiden väliseen tarkasteluun. Kunnalla on mahdollisuus saada 58 % valtionosuus mahdollisen rahoitusvajeen kattamiseen. Jos taas omarahoitusmahdollisuudet ylittävät kustannukset, kunnan tulee maksaa valtiolle 58 % laskennallisesta ylijäämästään.

Laskennan pohjana käytetään kuntakohtaista kaavaa, jossa otetaan huomioon kunnan asukasluku sekä demografiset ja sosioekonomiset tekijät. Nämä tekijät pyrkivät

vangitsemaan olosuhteet, joissa kunta toimii ja joihin se ei voi itse vaikuttaa. Kunnille maksettaviin toimintaedellytysten tasaamiseen liittyvät lisätuet perustuvat mm. työllisyystilanteen eroihin sekä rakenteellisiin poikkeavuuksiin (esim. saaristosijainti). Pääkaupunkiseudulla on oma järjestelmänsä.

Kustannuserojen tasausjärjestelmä perustuu tasapainoon kuntien tulojen ja menojen välillä. Tämä tarkoittaa Tanskassa sitä, että kaikkien 98 kunnan on oltava taloudeltaan tasapainossa, mutta yksittäisten kuntien osalta näin ei välttämättä aina ole. Tasausjärjestelmä tähtää siihen, että kaikki kunnat pystyvät tuottamaan tarvittavat palvelut asukkailleen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palvelut olisi kaikissa kunnissa järjestetty samalla tavalla. Kunnilla on mahdollisuus valita sopivin tapa palveluiden tuottamiseen ja asettaa osa palveluista muita keskeisempään asemaan. Vaaditut palvelut on kuitenkin tuotettava jollakin tavalla.

Norjassa riittävien resurssien määrittely tehdään KOSTRA-järjestelmään perustuvan datan avulla. KOSTRA (Kommune Stat Rapportering) tuottaa tietoa kuntien ja alueiden toimintakuluista vuositason jälkikäteen. Rahoituksen riittävyys varmistetaan tämän järjestelmän tuottaman datan perusteella, ja palveluiden rahoitusta koskevat muutokset toteutetaan joko rahoituskehyksen tai erillisen suunnatun rahoituksen avulla. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei ole Norjassa käyty juurikaan julkista keskustelua. Syystä tai toisesta rahoitusperiaatetta ei ole ilmeisesti pohdittu myöskään hallinnon tasolla. Tähän voi vaikuttaa myös se, että Norjan julkinen talous ei kohtaa samoja rahoitushaasteita muiden Pohjoismaiden kanssa.

Norjassa kunnan tuottamien palveluiden rahoitusjärjestelmä poikkeaa periaatteiltaan vain hieman muista vertailumaista. Alijäämäiset kunnat saavat tulontasaukseen perustuvaa lisätuloa valtiolta, ja ylijäämäiset kunnat maksavat osan ylijäämästään valtiolle niin, että niiden kehysrahoitusta pienennetään. Tasausta tapahtuu koko vuoden ajan, eikä tasauksen toimeenpano liity esimerkiksi väestömäärään tai muihin rakenteellisiin tekijöihin, vaikka alkuperäisen rahoituskehyksen määrään nämä tekijät vaikuttavatkin. Keskeinen alkuperäisen rahoituskehyksen suuruuteen ja myöhemmin tehtäviin tasauksiin vaikuttava tekijä on toteutunut kustannuskehitys. Ohjaus perustuu siis enemmän syntyvien kustannusten suuruuteen kuin kuntien rakenteellisiin eroihin.

## 6.4 Rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta ja indikaattorit vertailumaissa

Rahoitusperiaatteen mukaan valtion tulee rahoittaa kunnille asettamansa uudet pakolliset tehtävät. Jos kysymyksessä on vanha tehtävä, jonka toteuttamista valtio ohjaa

uusilla rahoitusmahdollisuuksilla, valtion rahoitus ei ainakaan Ruotsissa tai Tanskassa kata kaikkia tehtävän toteuttamisesta syntyviä kustannuksia.

Käytössä olevia toimintatapoja on viime aikoina kritisoitu, sillä valtionrahoitukseen liittyviä erilaisia rahoitusmalleja on esimerkiksi Ruotsissa yhteensä yli 200, eikä niiden kokonaisvaikutusta ole helppo ymmärtää. Järjestelmän on todettu jäykistävän päätöksentekoa tilanteessa, jossa kunnat ovat hyvin heterogeenisiä, ja jossa rahoituksen suuruudesta ei voi olla etukäteen varma. Usein kuntien edustajat ovat epätietoisia sekä yksittäisistä laskentaperusteista että koko järjestelmän toimintaperiaatteista.

Kunnat ovat kokeneet, että niiden vaikea suunnitella uudistuksia tilanteessa, jossa uudistusten taloudelliset seuraukset ovat epäselviä. Tässä tilanteessa myöskään kunnallinen itsehallinto ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi lakisääteisten tehtävien toteuttaminen näyttää monin paikoin maksavan kunnille enemmän kuin valtion rahoituksella voidaan kattaa. Kunnat joutuvatkin käyttämään kunnallisveron tuottoja uusienkin lakisääteisten menojen kattamiseen ja samalla tinkimään muiden palveluiden tuottamisesta. Tilanne vastaa Suomea ainakin siltä osin, että edellä todetusti valtionosuudet Suomessa eivät ole koskaan kattaneet täysimääräisesti lakisääteisten menojen kustannuksia.

Arviointien toteuttaminen on osoittautunut muissa Pohjoismaissa hankalaksi tehtäväksi. Järjestelmien monimutkaisuus, kuntien heterogeenisyys ja jatkuvasti muuttuvat ulkoiset olosuhteet (työllisyys jne.) saavat aikaan sen, ettei luotettavia arviointeja rahoitusperiaatteen toteutumisesta ole pystytty tekemään. Arviointeja on tehty eniten Ruotsissa, jossa on tehty myös joitakin erillisselvityksiä rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Norjassa ja Tanskassa nojataan Ruotsia enemmän laskentamalleihin, joiden pohjalta suunnitellaan tulevaa rahankäyttöä. Yhdessäkään vertailumaassa ei ole tehty viime vuosina aloitteita rahoitusperiaatteen toteutumisen nykyistä paremmasta arvioinnista.

Maakuntien, kuntien ja niiden yhteenliittymien näkemyksiä otetaan muissa Pohjoismaissa vaihtelevasti huomioon. Ne voivat olla neuvotteluosapuolena, kun valtionrahoituksesta sovitaan, mutta varsinkaan yksittäisten kuntien näkemykset eivät tule kovin hyvin huomioon otetuiksi. Valtionrahoituksesta sovitaan pääsääntöisesti koko kuntasektorin osalta, jolloin yksittäiset kunnat voivat kärsiä tai hyötyä tehdyistä päätöksistä suhteessa muihin kuntiin, mutta päätösvaltaa niillä ei juurikaan ole.

Norjassa käytetään kuntien tuottamien palveluiden aiheuttamien kustannusten arvioinnin pohjana kustannusseurantajärjestelmän (KOSTRA) tuottamia tietoja. Näitä tietoja käytetään sekä kuntien rahoituksen suunnittelussa että kustannusseurannan perustyökaluna. Tämä seurantatyökalu perustuu aiemmin toteutuneisiin ja seuranta-vuonna syntyviin kustannuksiin. Järjestelmä on sikäli hyvä, että se tuottaa jatkuvasti ja



melko nopeasti uutta dataa suunnittelun pohjaksi. Toisaalta tämä tieto perustuu menneisiin tapahtumiin, eikä järjestelmä pyri ennakoimaan tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tai ottamaan huomioon kustannuksiin vaikuttavia taustatekijöitä.

Arviointeja koskeva yksityiskohta on se, ettei kuntien tuottamien palveluiden laatua mitata järjestelmällisesti yhdessäkään vertailumaassa. Tilanne vastaa siis näiltäkin osin Suomea. Mittauksen kohteena ovat vain palvelutuotannon määrään liittyvät tekijät. Pitkällä aikavälillä tämä saattaa johtaa palveluiden laadun heikkenemiseen, jos rahoitus ei riitä kattamaan palveluiden laadukkaan tuottamisen kustannuksia.

Indikaattoreita ei ole vertailumaissa pystytty kehittämään niin toimiviksi, että niitä voitaisiin käyttää yksiselitteisesti toiminnan arvioinnin tai kehittämisen pohjana. Käytössä on sen sijaan edellä kuvattuja kustannusseurantajärjestelmien tietoja yhdistettynä demografisiin, taloudellisiin ja sosiaalista kehitystä kuvaaviin tilastotietoihin. Lisäksi vertailumaissa hyödynnetään kunnan sijaintiin ja muihin toimintaympäristöä kuvaaviin tekijöihin perustuvaa tietoa. Esimerkiksi Ruotsissa käytettävän datan laajuus antaa mahdollisuuden ottaa huomioon monia taustatekijöitä, mutta samalla järjestelmä on muuttunut niin vaikeaselkoiseksi, että sen muodostama kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Ruotsissa onkin esitetty erilaisten laskentamallien määrän vähentämistä, ja niissä käytettävien indikaattorien karsimista, jotta järjestelmien muodostama kokonaisuus olisi helpommin ymmärrettävä. Joka tapauksessa esimerkiksi Ruotsin mallissa näyttää olevan piirteitä pyrkimyksestä ohjata rahoitusta ns. tarvevakioituihin kustannuksiin nojautuen.

Rahoitusperiaatteen toteutumista valvovat periaatteessa Ruotsissa tilintarkastusviranomaisen NAO, alue ja paikallishallintoa edustava SKL, Ruotsin hallitus ja valtionkonttori. Tanskassa vastaavassa tehtävässä ovat LGDK, Tanskan hallitus ja eri ministeriöt. Syystä tai toisesta rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei ole juurikaan tehty arviointeja, joita voitaisiin käyttää suunnittelun pohjana. Niitä ei voi hyödyntää lainkaan yksittäisten kuntien tai edes maakuntien osalta, vaan tarkastelutaso on ollut koko maa. Lisäksi on hieman epäselvää, missä määrin harvalukuiset arvoinnit ovat olleet käyttökelpoisia. Arviointien toteuttamista on vaikeuttanut kohteen suuri laajuus ja kokonaisuuteen vaikuttavien tekijöiden suuri määrä, kuten jo edellä on todettukin.

## 6.5 Valtion tavoittelemien säästöjen vaikutukset kuntiin

Valtiot ovat viime vuosikymmeninä tavoitelleet säästöjä niin omassa toiminnassaan kuin kunnille asetettujen tehtävien rahoittamisessakin kaikissa Pohjoismaissa, myös Suomessa. Vaikka periaatteessa valtion tavoittelemien säästöjen ei pitäisi kohdistua kuntien toimintaedellytyksiin, näin kuitenkin koetaan usein käyvän. Määrärahojen leikkaukset ja korotusten jäädyttämiset ovat heikentäneet kuntien taloudellista asemaa. Säästöt pakottavat kunnat rahoittamaan lakisääteisiä palveluja yhä enemmän kunnallisverotuotoilla (tai lainoilla), ja kaventavat kuntien mahdollisuuksia tuottaa sellaisia palveluja, jotka eivät ole lakisääteisiä. Samalla kun kuntien taloudelliset resurssit kapeenevat, niiden tosiasiallinen itsehallinto heikkenee.

Esimerkiksi Norjassa on tavoiteltu julkisen sektorin säästöjä erityisesti vuoden 2019 aikana. Kuntien ja maakuntien rahoitusta on pyritty leikkaamaan, mutta koska nämä leikkaukset olisivat johtaneet pahoihin rahoitusvaikeuksiin, suurimmasta osasta säästöjä on luovuttu. Siksi huomio on siirretty muihin kuin lakisääteisiin palveluihin, ja esimerkiksi aluepolitiikkaan liittyvää rahoitusta on leikattu ja kuntien perimien omaisuusverojen keräämistä on rajoitettu. Säästöt ovat siten kohdistuneet muihin kuin lakisääteisiin menoihin, ja samalla muuta toimintaa on jouduttu leikkaamaan. Myös Ruotsissa lakisääteisten menojen osuus kuntien kustannuksista on kasvanut ja muun käytettävän rahoituksen osuus on pienentynyt.

Valtion tekemät leikkaukset ovat lisänneet jännitteitä kuntien ja valtion välillä. Kun rahoitus kunnille on vähentynyt, ovat myös rahoitusperiaatteen tulkintaa koskevat erimielisyydet lisääntyneet. Esimerkiksi Ruotsissa kuntia edustava SKL on nostonut esiin joitakin rahoitusperiaatetta koskevia ongelmia. SKL:n näkemyksen mukaan laskentajärjestelmän puutteet ja suoranaiset virheet sekä tiukat aikataulut järjestelmän pyörittämisessä sekä sopimusten erilaiset tulkinnat ovat usein johtaneet huonoon lopputulokseen. SKL on kritisoinut valtiota myös liian yksityiskohtaisesta valvonnasta ja ohjeiden ja määräysten tuottamisesta ilman, että niiden käyttöön ottamiselle olisi varattu riittävästi aikaa. SKL näkee tämän johtavan tehottomuuteen, paisuvaan hallintoon ja niiden toimintojen syrjäytymiseen, jotka eivät ole lakisääteisiä. Myös Norjan kunnat ovat kritisoineet valtiota vuoden 2019 säästöistä. Kuntien mukaan säästöt sitovat kuntien rahat pakollisiin toimintoihin, eikä toiminnan kehittämiseen tai muuttuviin olosuhteisiin reagoimiseen jää enää mahdollisuuksia. Tämä voi johtaa kokonaisuuden kannalta hyvinkin mielekkäiden tai tarpeellisten palveluiden alasajoon.

## 6.6 Norjan uusi kuntalaki ja sen vaikutukset rahoitusperiaatteen soveltamiseen

Toisin kuin muissa Pohjoismaissa, paikallinen itsehallinto ei ole perustunut Norjassa lakiin. Paikallinen itsehallinto on perustunut vuonna 1837 säädettyihin, hallintoa koskeviin lakeihin (Formannskapslovene). Niissä tai vuoden 1992 kuntalaissa ei kuvattu riittävällä tarkkuudella esimerkiksi paikallisen itsehallinnon periaatteita, eikä itsehallintoa koskeva sanamuoto ollut näissä laeissa selkeä. Vuonna 2016 perustuslakiin tehtiin muutos, jolla virallistettiin paikallisen itsehallinnon keskeisiä periaatteita.

Tarve uudelle kuntalaille perustuu haluun määritellä paikallisen itsehallinnon periaate aiempaa tarkemmin. Uutta lakia alettiin valmistella vuonna 2013, kun hallitus perusti komitean pohtimaan uuden kuntalain sisältöä. Vuoden 1992 kuntalain säätämisen jälkeen yhteiskunnallinen kehitys sekä muutokset kuntien ja alueiden tehtävissä olivat lisänneet tarvetta lain muuttamiseen. Myöskään kansainvälisiä sopimuksia, eurooppalaisia hallinnon periaatteita ja paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ei ollut otettu huomioon vuoden 1992 kuntalaissa.

Ajanjaksolla 31.10.2019–1.1.2020 voimaan tullut uusi kuntalaki virallistaa paikallisen itsehallinnon aseman. Muita keskeisiä uuden lain mukanaan tuomia muutoksia tai lisäyksiä ovat:

A. Valtion ja paikallisen ja alueellisen tason suhteita koskevat periaatteet:

- Suhteellisuusperiaate: Kansallisten viranomaisten ei pidä puuttua päätöksentekoon enempää kuin on tarpeen.
- Läheisyysperiaate: Päätöksenteon tulee tapahtua mahdollisimman lähellä kunnan asukkaita.
- Rahoitusperiaate: Valtion on korvattava kunnille ja maakunnille määräämiensä palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset kokonaan.

B. Uuden hallintomallin luominen paikalliselle ja alueelliselle tasolle.

Suurinta osaa Norjan kunnista ja maakunnista johdetaan nykyisin puheenjohtajuusmallilla (formannskapsmodellen), jossa tehtäviinsä valitut poliitikot valmistelevat päätöksiä, ja jossa heillä on myös jonkin verran päätösvaltaa. Uuden lain mukaan kunnat ja maakunnat voivat halutessaan valita mallin, jossa päätöksenteosta vastaa kokonaan kunnan- tai kaupunginvaltuusto.

- Toimielimien perustamisen rajoittaminen. Kunnat voivat jatkossa perustaa vain uudessa kuntalaissa mainittuja toimielimiä. Uusi laki vähentää kuntien järjestämisvapauden piirissä olevien toimielimien määrää.
- Kunnan sisäisen valvonnan minimikriteerien käyttöönotto. Tämä uudistus vahvistaa sisäisen valvonnan määräyksiä, joita ei aiemmin oltu nimenomaisesti kirjattu kunnallislakiin.
- Vaaleilla valittujen edustajien tiedonsaantioikeuden lisääminen. Uudistuksen tavoitteena on paikallisen demokratian vahvistaminen. Uudistuksen myötä kuntien edustajille taataan pääsy kaikkiin kuntia koskeviin hallinnollisiin ja poliittisiin päätöksentekoprosesseihin.
- Valituille poliitikoille annetaan oikeus sairauspäivärahaan ja lomaan ja tarkennus kuntajohtajien vastuista ja valtuuksista, kuten esimerkiksi vastuista hallintohenkilöstöä kohtaan.
- Kuntien ja maakuntien keskinäisten vastuiden selkeyttäminen niiden pitkän aikavälin talouden ja ohjattavuuden turvaamiseksi. Lisäksi avoimuuden lisäämiseksi kuntien ja maakuntien on raportoitava alueen asukkaille esimerkiksi talouden tilasta.
- Uudet säädökset, jotka koskevat esimerkiksi kunnassa tapahtuvia talousrikkoksia koskevia oikeudellisia seurauksia.
- Uuden palvelukustannusten rahoitusmallin ottaminen käyttöön. Jotkut kunnalliset palvelut, kuten vesihuolto ja jätehuolto, rahoitetaan käyttömaksuilla. Näiden palvelujen osalta todetaan, että maksu ei saa ylittää tai alittaa palvelun tuottamisen aiheuttamia kustannuksia.
- Kunnan edustajien roolin vahvistaminen kuntien omistamien yritysten johdossa. Käytännössä tämä tarkoittaa julkisuuden ja läpinäkyvyyden vahvistamista kunnan yksin tai yhdessä muiden tahojen kanssa omistamissa organisaatioissa.
- Kunnan oikeuksien vahvistaminen valtion toimien valvonnassa. Tämä tarkoittaa, että kunnilla on esimerkiksi oikeus valittaa valtion valvontaelinten (Fylkesmann) päätöksistä.

Kaiken kaikkiaan uusi laki yhtäältä lisää ja toisaalta vähentää kuntien ja maakuntien päätöksentekovaltaa. Paikallisen itsehallinnon periaatteiden käyttöönotto on todennäköisesti uuden kuntalain merkittävin uudistus. Lisäksi uudella lailla selvennetään joitakin kuntalainsäädännön osia, jotka olivat aiemmin epäselviä. Uudet säännöt kuntatalouden paremmasta hallinnosta ja siihen liittyvästä tiedottamisesta vaikuttavat niin ikään kuntien toimintaan.

Uusi kuntalaki vaikuttaa kuntien rahoitukseen melko vähän, mutta rahoitusperiaatteen kirjaamista lakiin pidetään tervetulleena muutoksena. Rahoitusperiaatetta koskeva lakiteksti ei kuitenkaan ole sitova määräys, vaan se on luonteeltaan ennemminkin ohjaava periaate. Siksi on mielenkiintoista nähdä miten se vaikuttaa kuntien toimintaan uuden kuntalain voimaantulon jälkeen.

## 6.7 Johtopäätöksiä pohjoismaisesta vertailusta

Rahoitusperiaate tunnustetaan ja tunnustetaan kaikissa Pohjoismaissa Suomen tavoin. Periaatetta näytetään tulkittavan melko samansuuntaisesti, mutta samoin kuin Suomessa, vertailumaista ei nouse esille yhtä selkeää ja yksiselitteistä määritelmää sille, mitä rahoitusperiaate tarkoittaa.

Kerätty aineisto viittaa siihen, että muissa Pohjoismaissa on joko suoraan tai epäsuorasti päädytty eriyttämään ns. vanhat tehtävät ja tulevaisuudessa säädettävät uudet tehtävät rahoituksen osalta. Yleinen linja näyttää olevan se, että uusista valtion säätmistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti. Näin periaatteessa tapahtuukin, mutta käytännössä on ilmennyt, etteivät valtion rahoitusosuudet kata melko uusienkaan tehtävien hoitamisen aiheuttamia kustannuksia. Tämä johtuu mm. kustannuskehityksestä (palveluiden tuottamisen kasvavista kustannuksista), jota ei oteta huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä.

Ehdotuksemme rahoitusperiaatteen määrittelystä jatkossa Suomessa näyttäisi olevan näiltä osin linjassa muiden Pohjoismaiden käytäntöjen kanssa. Valtion ja kuntien väliset suhteet eroavat jossain määrin eri maiden välillä ja kunnallisella itsehallinnolla on joko korostuneempi tai rajoitetumpi rooli. Sinällään valtion keinot ohjata kuntia ovat samansuuntaiset kaikkialla ja nojaavat lainsäädäntöön sekä taloudellisiin kannustimiin.

Yhdessäkään vertailumaassa ei ole kehitetty rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseen arviointimallia tai indikaattoreita, jotka voitaisiin ottaa suoraan Suomessa käyttöön. Tosin tämän tutkimuksen eräs johtopäätös on se, että Suomessa haaste ei niinkään liity yksittäisiin indikaattoreihin, joilla toteutumista arvioidaan. Siksi tilanteen voidaan tältäkin osin katsoa vastaavan eri maissa jossain määrin toisiaan.

## 7 Valtion ja kuntien väliset taloudelliset suhteet ja rahoitusperiaate

Tässä luvussa vedetään yhteen tutkimuksen havainnot rahoitusperiaatteesta ja sen arviointimallista, tarkastellaan nykyisin käytössä olevaa arviointimallia ja esitetään tutkimuksen tuloksena muodostunut ehdotus rahoitusperiaatteen arvioimisesta jatkossa.

### 7.1 Kuntien tulot ja valtion rooli kuntataloudessa

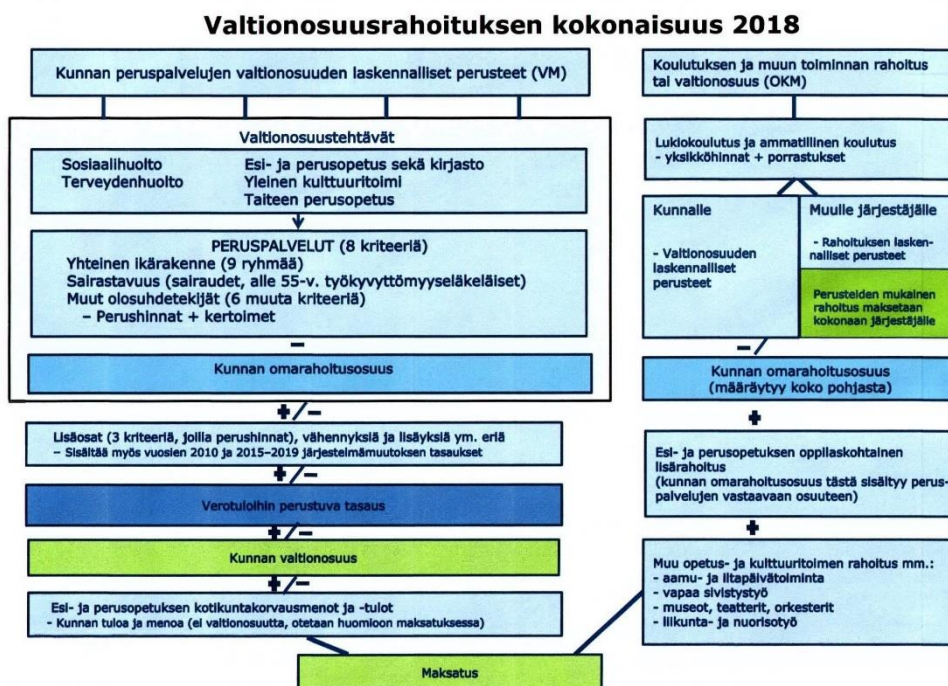
Kuntien tulot muodostuvat kolmesta lähteestä:

- Suorat verotulot (kunnallisvero, osuus yhteisöverojen tuotosta, kiinteistövero)
- Käyttötalouden valtionosuudet
- Muut tulonlähteet, kuten maksu-, vuokra- ja omaisuuden myyntitulot tai kunnallisten liikelaitosten tuotto.

Kunnat päättävät vuosittain itsenäisesti kunnallis- ja kiinteistöveroprosenttien tasosta (kiinteistöveroprosenteille on säädetty ala- ja yläraja). Nimellinen kunnallisveroprosentti on noussut viime vuosikymmeninä. Samaan aikaan valtion päättämät veroperustemuutokset ovat johtaneet siihen, että ero nimellisen ja efektiivisen veroasteen välillä on kasvanut. Nimellisen ja efektiivisen veroasteen erot kuntien välillä johtuvat siitä, että verovähennykset kohdistuvat pääosin matala- tai keskituloisiin, joiden osuus väestöstä eroaa eri kunnissa. Valtio kompensoi päättämistään veroperustemuutoksista aiheutuvat verotulojen menetykset kunnille.

Yhteisöjen maksama vero elinkeinotoiminnan tulosta, eli yhteisövero, jaetaan valtion ja kuntien kesken. Kunnat saavat yhteisöverokertymästä jako-osuuden, joka perustuu ensimmäisessä vaiheessa eduskunnan päättämään ryhmäjako-osuuteen (vuonna 2019 valtio 68,70 % ja kunnat 31,30 %) ja toisessa vaiheessa ryhmäjako-osuuden jakoon kuntien kesken. Kuntien kesken jako tapahtuu kuntien yritystoiminta- ja metsäerien pohjalta. Kunnat saavat tällä hetkellä noin 30 % yhteisöveron tuotosta Suomessa, noin 60 % ansiotuloverotuloista ja kiinteistöveron kokonaisuudessaan.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää muutettiin vuonna 2015. Tavoitteena oli mm. selkeyttää ja yksinkertaistaa järjestelmää, siirtää painopistettä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen ja tulojen kannustavuuden lisääminen. Uudistuksen yhteydessä tämän mukaisesti yksinkertaistettiin valtionosuuksien laskentaa ja vähennettiin valtionosuuksiin vaikuttavia kriteerejä. Myös kriteerien laskentatapoja uudistettiin. Järjestelmä muodostuu kahdesta osasta: Valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta koulutuksen ja muun toiminnan rahoituksesta tai valtionosuudesta.

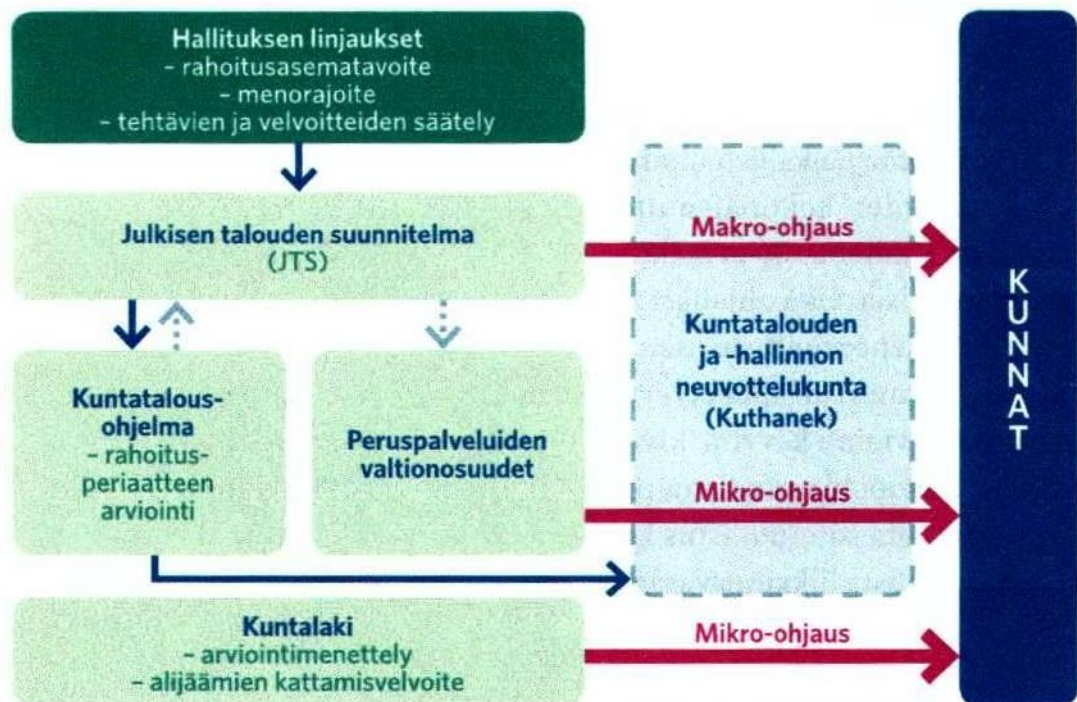


Kuva 7.1. Kuntien valtionosuusrahoituksen kokonaisuus. Lähde: Valtiovarainministeriön www-sivut

Näistä peruspalvelujen valtionosuus on merkittävämpi. Valtionosuus on laskennallinen ja perustuu kunnan väestöpohjan rakenteeseen ja erilaisiin olosuhdetekijöihin. Kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei siis vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää tai miten paljon rahaa se niihin käyttää. Tavoite on luoda kannustimet tehokkaalle toiminnalle. Peruspalveluiden valtionosuuteen on sisällytetty myös kuntien tulopohjassa olevia eroja tasaava verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausjärjestelmä. Valtionosuudet ovat kunnille merkittävä tulonlähde, mutta kuten luvussa 3 todettiin, niiden merkitys vaihtelee huomattavasti kunnittain. Valtionosuudet voivat muodostaa yli 60 % kunnan tuloista. Alimmillaan niiden osuus on muutaman prosentin luokkaa.



Valtio ohjaa kuntataloutta eri tavoin. Hallitus linjaa paikallishallintosektorin rahoitus-asetatavoitteesta, kuntatalouden menorajoitteesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä muutoksista kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrään. Tämä ohjaus välittyy kuvan 7.2. esittämällä tavalla kuntiin. Viime kädessä valtio voi lainsäädännön kautta vaikuttaa kunnan koko tulorakenteeseen. Esimerkiksi kuntien tärkeimmästä rahoituslähteestä eli kunnallisverosta säädetään eduskunnan päättämällä tavalla lainsäädännössä. Sen mukaan kunta päättää itse tuloveroprosentistaan tietyissä rajoissa.



Kuvio 1: Kuntatalouden ohjausjärjestelmä (Lähde: VTV)

Kuva 7.2. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä. Lähde: Valtiontalouden tarkastusvirasto

## 7.2 Rahoitusperiaatteen toteutumisen nykyinen arviointimalli

Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia edellyttää sekä perustuslakivaliokunta hallituksen esitysten yhteydessä että kuntalaki kuntatalousohjelman osalta. Kuntatalousohjelma korvasi aiemman peruspalveluohjelmamenettelyn. Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Ohjelman



tarkoituksena on kuntatalouden tilan ja peruspalveluiden järjestämismahdollisuuksien arvioiminen. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin. Viimeisin kuntatalousohjelma on laadittu syksyllä 2019. Siinä on huomioitu pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen siltä osin, kuin toimenpiteet sisältyvät valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntatalousohjelma valmistellaan valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu käydään Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus käsittelee kuntatalousohjelman sen valmistuttua.

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muunnettuna. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntaohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirran avulla. Tämä tunnusluku ilmaisee, tulkinnasta riippuen, joko painetta lainakannan kasvattamiseen ja/tai veroprosentin korottamiseen tai laskennallista mahdollisuutta esimerkiksi lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Toimintakate sekä rahoitustuotot- ja kulut muodostuvat kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen prosentuaalisen muutoksen kautta, eli tarkastelussa ei huomioida kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia toimia.

Käytännössä arviointimalli on valtiovarainministeriön käytössä oleva laskentamalli, jonka lähtötietoina ovat viimeisimmät kunnittaiset tilinpäätöstiedot. Yksittäisen kunnan verotulojen, valtionosuuksien, toimintamenojen ja -tuottojen sekä investointimenojen ennusteet johdetaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimasta koko kuntatalouden kehitysarviosta. Mallin tuottama toiminnan ja investointien rahavirran poikkeaminen tasapainotilasta muunnetaan kunnan tuloveroprosentin muutospaineksi kuntakohtaisesti. Tämän tutkimuksen toteutuksen kuluessa olemme päässeet tutustumaan kyseiseen arviointimalliin.

Tutkimusryhmälle muodostuneen näkemyksen mukaan nykyiseen arviointimalliin liittyy tiettyjä haasteita. Keskeinen haaste on se, että nykyään käytössä oleva arviointimalli on eräänlainen painelaskelma siitä, miten tietty kustannustason nousu vaikuttaa

yksittäisessä kunnassa. Kustannusten muutosennusteet malliin tulevat valtiovarainministeriön kansantalousosastolta, ja niissä huomioidaan laskennallinen palvelutarve, valtion päättämät tehtävämuutokset, mahdolliset sopeutustoimet ja ennustettu kustannustason muutos. Malli ei kuitenkaan sinällään ota kantaa siihen, miten nimenomaan valtion päättämistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset kehittyvät tai miten uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset välittyvät erilaisiin kuntiin<sup>14</sup>. Tähän liittyvä käytännön ongelma on se, että arviointimallia sovellettaessa on asetettu tietty, samansuuruinen, kustannustason muutos koko maassa. Kuten edellä on osoitettu, jokaisesta kuntien tehtäväluokasta aiheutuu eri kunnissa huomattavasti toisistaan eroavat kustannukset. Siksi yhden kustannusnousuprosentin käyttäminen koko maassa on kyseenalaista, mikäli tavoite on arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista.

Arviointimallin ongelma ei kuitenkaan ole käytetty indikaattori eli veroprosenttipaine. Tämä on harhaton indikaattori kuvaamaan kustannustason muutoksesta, tai muista syistä, aiheutuvaa taloudellista painetta. Indikaattori voidaan korvata esimerkiksi vuosikatteella, kassavirtalaskelmalla tai nettolainanoton muutoksella. Kaikki nämä kuvaavat samaa asiaa eri näkökulmista. Arviointimalli nykyisessä muodossaan puolustaa paikkaansa kuntatalouden painelaskelmana ja sitä voidaan käyttää myös osana rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia.

## 7.3 Rahoitusperiaatteen määrittely jatkossa ja toteutumisen arvioiminen

Rahoitusperiaatteen määrittely ei ole yksiselitteinen asia, johon olisi mahdollista antaa esimerkiksi lainsäädäntöön nojautuva vastaus, joka olisi varmasti ”oikea” tai eri näkökulmista sama. Tämän tutkimuksen ehdotus rahoitusperiaatteen määrittelylle ja sen toteutumisen arvioinnille on seuraava. Ehdotamme, että rahoitusperiaate jaetaan käsitteellisesti kahteen osaan:

- Toteutuuko lainsäätäjän tarkoittama rahoitusperiaate nykyisten tehtävien osalta?
- Toteutuuko rahoitusperiaate jatkossa säädettävien uusien tehtävien kohdalla?

---

<sup>14</sup> Sinällään tässäkin tutkimuksessa on todettu, että vanhojen tehtävien osalta on mahdotonta erottaa, mikä osa kustannusmuutoksista aiheutuu tietyssä kunnassa kunnan omista päätöksistä ja mikä muista tekijöistä. Tässä mielessä valtiovarainministeriön mallin kritisoiminen siitä, että se ei erottele näitä kustannusmuutoksia toisistaan, ei ole relevanttia. Tätä ongelmaa ei kyetä nykytilastoilla ratkaisemaan.

Kuntien tehtävät ovat muotoutuneet vuosikymmenien aikana. Vastaavasti kuntien rahoituksessa on olemassa vakiintunut järjestelmä, jossa valtio osallistuu kustannuksiin valtionosuusjärjestelmän kautta, ja kunnat kattavat osan kustannuksista verotuloillaan. Lisäksi toimintatuotot muodostavat kunnille tuloja.

On hyvin vaikea arvioida, mikä on tarkka kustannus, joka edellä mainituista sadoista nykyisistä tehtävistä muodostuu nimenomaan lakisääteisistä velvoitteista nykyhetkenä. Historiallisesti valtio ei ole myöskään koskaan kustantanut kunnille säädetyistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia täysimääräisesti, vaan kyse on aina ollut kustannustenjaosta valtion ja kuntien kesken. Tässä mielessä Suomen tilanne vastaa tilannetta myös muissa Pohjoismaissa.

Rahoitusperiaatteen toteutumista tulisikin näkemyksemme mukaan vanhojen tehtävien osalta seurata nojautuen siihen, miten valtion ja kuntien välisen rahoituksen suhde muuttuu, ja kykenevätkö kunnat kattamaan menonsa tuloillaan (vuosikate) yhdistettynä arvioon kustannusmuutoksista aiheutuvasta veropaineesta. Toisin sanoen keskeinen indikaattori olisi se, miten valtionosuuksien ja kuntien verotulojen suhde kuntien rahoituspohjassa kehittyy. Tämä suhde voi toki muuttua tietoisin päätöksin, mutta jos tällaisia päätöksiä tehdään, rahoitusperiaatteen toteutumiseen tulisi tässä yhteydessä kiinnittää erityistä huomiota.

Valtion ja kuntien välinen kustannusten jako ei ole kuitenkaan yksiselitteinen asia, vaikka edellä ehdotettu periaate omaksuttaisiin. Ensinnäkin kuntasektorin kustannusten hillintä on ollut valtion tavoite jo pidemmän ajan, ja tämä onkin välttämätöntä koko julkistalouden tasapainohaasteiden takia. Valtio ja kunnat ovat kaikki samaa julkista taloutta, joka kustannetaan saman veronmaksajan toimesta. Jos jokin tehtävä siirretään valtiolta kunnille (tai päinvastoin), julkistalouden kannalta suurta muutosta ei tapahdu.

Rahoitusperiaatteen kannalta tämä tarkoittanee sitä, että arviointimalliin tulisi rakentaa sisälle kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan. Riski esimerkiksi siitä, että vanhojen tehtävien osalta rahoitusperiaatetta arvioidaan mekaanisesti niin, että valtion ja kuntien osuus kuntien rahoituksesta pidetään vakiona, on mm. se, että valtio korvaa kustannustason noususta tällöin aina merkittävän osan riippumatta siitä mistä syystä kustannukset kasvavat. Toinen suosituksemme onkin se, että rahoitusperiaatteen jossain määrin ristiriitaista suhdetta selkiytetään suhteessa tavoitteeseen hillitä kuntien menoja.

Tämä tehtävä ei ole välttämättä helppo. Toisessa ääripäässä voidaan esittää näkemys, jonka mukaan valtion tulee taata jokaiselle yksittäiselle kunnalle riittävät resurssit tehtävien toteuttamiseen riippumatta siitä, miten kunta päättää toteuttaa tehtävät. Myös poliittinen päätöksenteko vaikuttaa asiaan. Esimerkiksi aluepolitiikalla on oma

roolinsa Suomessa. Toiveesta säilyttää koko maa asuttuna voi seurata myös politiikkatoimia, jotka liittyvät rahoitusperiaatteeseen. Toisessa ääripäässä voidaan esittää näkemys, jonka mukaan valtio takaa tarvevakioidut kustannukset tietyistä tehtävistä tehokkaimman tuotantotavan mukaan arvioituna<sup>15</sup>. On helppo ymmärtää, että eri intressiryhmien voi olla vaikea päästä yhteisymmärrykseen siitä mikä on tulkinta, mutta joka tapauksessa tämä keskustelu on jossain määrin käymättä Suomessa.

Ehdottamassamme mallissa kannustin kustannustehokkaasta toiminnasta muodostuu siitä, että rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kuntaryhmittäin sekä koko kuntasektorin, mutta ei yksittäisen kunnan tasolla. Näin jokaisella yksittäisellä kunnalla säilyy kannustin toimia verrokkikuntiaan vastaavalla tavalla. Ajatus on sama, joka on taustalla nykyisessä valtionosuuksien laskentamallissa.

Ehdottamassamme mallissa vanhojen tehtävien rinnalla toinen rahoitusperiaatteen tarkastelu liittyisi uusiin kustannuksiin ja tehtäviin. Rahoitusperiaatteen toteutumista tulisi arvioida uutta tehtävää säädettäessä konkreettisesti euroina niin, että uuden tehtävän kustannukset arvioitaisiin niin koko maan tasolla kuin kuntaryhmittäin (esimerkiksi maakunnittain ja kokoluokittain). Samassa yhteydessä tulisi esittää valtionosuus- tai asiakasmaksulainsäädäntöön tehtävät muutokset. Näin valtio ei antaisi kunnille lisää tehtäviä, joiden kustannukset jäisivät ilmaan.

Arvion kannalta keskeistä ovat tehtävän kustannukset. Jos uudesta tehtävästä aiheutuvia kustannuksia ei arvioida konkreettisesti ja realistisesti, rahoitusperiaatekeskustelulta putoaa pohja. Yksittäisten tehtävien kustannusvaikutusta on jälkikäteen hyvin vaikea erottaa kuntien menoista. Tätä kuvaa hyvin se tosiasia, että kuntien käyttömenot ovat kymmeniä miljardeja vuodessa. Merkittäväkin uusi tehtävä aiheuttaa todennäköisesti korkeintaan sadoissa miljoonissa laskettavan kustannuksen. Tällainen erä ”häviää” kokonaisuuteen, joten käytännössä ainoa tapa toteuttaa rahoitusperiaatetta on edellä mainittu: Etukäteisarvio kustannuksista ja mekanismi, joka tuottaa nämä tulot kunnille<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Nykyjärjestelmässä on tällaisia piirteitä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuus perustuu laskennallisiin kustannuksiin, jotka muodostetaan palvelutarvetta ja olosuhdetekijöitä kuvastavien tekijöiden perusteella. Kunnan saama valtionosuus ei riipu kunnan omista toteutuneista kustannuksista. Jos kunta pystyy tuottamaan palvelut edullisemmin kuin laskennalliset kustannukset, se saa pitää hyödyn itsellään. Järjestelmää voi näin ollen pitää kannustavana.

<sup>16</sup> Jatkovalmistelun varaan jäävä asia on myös se, mikä taho tuottaa uusien tehtävien kustannusarviot. Periaatteessa voi ajatella, että olisi hyvä, mikäli riippumaton taho muodostaisi ainakin merkittävimpien tehtävämuutosten kustannusarviot. Lainsäädännön muutosten yhteydessä sektoriministeriöt tekevät tänä päivänä osana lakiehdotusta taloudelliset vaikutusarviot ja mm. Suomen Kuntaliitto tekee omia laskelmiaan.

Esimerkinomaisesti: Jos valtio päättää kiristää sairaanhoitajamitoitusta, on suhteellisen yksinkertainen laskutoimitus laskea, kuinka paljon tämä lisää menoja jopa kunta-kohtaisesti, kun kunnan väestörakenne tiedetään. Näin muodostuisi arvio kompensatiosta, joka kunnille on rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta annettava. Seuraavaksi kuvattaisiin mekanismi, jolla kuntien valtionosuusjärjestelmään muutetaan, jotta se tuottaa tämän kompensaaion ja tällä prosessilla rahoitusperiaatteen toteutuminen olisi arvioitu.

On kuitenkin selvää, että huomattava osa kuntien tehtäväkenttään tehtävistä muutoksista on luonteeltaan "hienosäätöä". Kyse voi olla esimerkiksi hyvinkin yksityiskohtaisista asetuksista liittyen jonkin yksittäisen tehtävän toteutukseen. Näiden pienten muutosten kohdalla rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi voi osoittautua yksityiskohtaisella tasolla hyvin vaikeaksi, koska "hienosäädöstä" euroina aiheutuvia seurauksia ei kyetä arvioimaan. Rahoitusperiaatteen kohdalla vaikuttaakin todennäköiseltä, että asiassa on tyydyttävä keskittymään uusien tehtävien osalta merkittäviin muutoksiin, ja hyväksymään se, että kaikkia mahdollisia muutoksia ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Nykyistä valtiovarainministeriön arviointimallia voidaan näkemyksemme mukaan käyttää jatkossakin kolmantena indikaattorina rahoitusperiaatteen arvioinnissa. Keskeisin mallin kehittämiskohde on näkemyksemme mukaan edellä mainittu, eli luopuminen yhdestä ja samasta kustannusnousuprosentista koko maassa ja realistisemman, esimerkiksi maakunnittain ja kokoluokittain eroavan, kustannusten muutoksen syöttäminen malliin. Nykyistä arviointimallia voi periaatteessa hyödyntää myös uusien tehtävien kohdalla rahoitusperiaatetta arvioitaessa. Jos malliin syötetään oikeat kustannukset, se tuottaa arvion tehtävän aiheuttamasta taloudellisesta paineesta veroprosentteina. Tässä tosin tulee vastaan se, että valtaosa tehtävämuutoksista johtaa melko pieniin kustannusmuutoksiin, joten ne peittyvät kokonaisuuteen.

Lopuksi näkemyksemme mukaan rahoitusperiaatteen arvioinnissa tällä hetkellä on syytä keskittyä kvantitatiivisiin arvioihin. Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut, on aivan totta, että periaatteessa palveluiden ja tehtävien laatu tulisi huomioida kustannusten ohella. Tällä hetkellä olemassa olevissa kuntatilastoissa ei ole laatutietoja kuntien eri palveluista. Tätä ongelmaa ei siis nykytilanteessa ole mahdollista ratkaista. Lisäksi tiedossamme ei ole kattavaa määrittelyä siitä, mitä laatutasoa tietyltä palvelulta tai tehtävältä edellytetään. Tällaisen laatuksiteeristön luominen olisi erittäin vaativa tehtävä. Laatuindikaattorien tuominen kokonaisuuteen voi olla luonteva pidemmän tähtäimen tavoite.

### Pohdintaa ehdotetusta mallista

Tiivistettynä ehdotus rahoitusperiaatteen arviointimallista ja indikaattoreista on seuraava:

- Rahoitusperiaate jaetaan käsitteellisesti kahteen osaan. Nykyisten tehtävien kustannuksiin sekä tulevaisuudessa säädettävien uusien (tai poistettavien) tehtävien kustannuksiin
- Nykyisten tehtävien osalta rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi nojautuu (indikaattorit) kuntien ja valtion välisen rahoitusosuuden kehittymiseen, kuntien vuosikatteeseen (yksin ja poistoihin suhteutettuna) sekä valtiovarainministeriön ennakointimallin tuottamaan veroprosenttipaineeseen
- Nykyisten tehtävien osalta lähtökohtana pidetään melko vakiintunutta valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta. Rahoitussuhde viittaa valtionosuuksien suhteelliseen osuuteen kaikista kunnan tuloista. Tämä suhde toki vaihtelee hieman vuodesta toiseen, mutta mikäli suhteeseen tehdään selviä muutoksia, rahoitusperiaatteen toteutumista tulee arvioida tällöin erikseen
- Uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta lähtökohtana pidetään täysimääräistä (100 %) valtion rahoitusta (tai rahoituksen muutosta)
- Merkittävistä tehtävämuutoksista tehdään etukäteisarvio, jossa lasketaan säädettävästä tehtävästä aiheutuvat kustannukset ja kuvataan mekanismi, jolla valtio osallistuu tehtävän rahoitukseen.
- Uusien tehtävien osalta hyväksytään se, että kaikista pienemmistä tehtävämuutoksista ei ole mahdollista muodostaa yksityiskohtaista arviota kustannuksista.

Nykyisten tehtävien osalta ehdotettu arviointimalli ei kykene suoraan erottamaan kustannusmuutoksia, jotka johtuvat nimenomaan valtion säätämästä tehtävästä, muista kustannusmuutoksista. Tätä ongelmaa ei ole mahdollista ratkaista jälkikäteen olemassa olevista noin 600 tehtävästä, joista osa periytyy lähes 100 vuoden takaa. Tästä syystä ehdotamme, että arviointimallia sovelletaan koko kuntasektorin tasolla sekä lisäksi kokoluokittain ja maakunnittain, mutta ei yksittäisen kunnan tasolla. Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa voidaan olettaa, että esimerkiksi keskimääräinen kustannustason nousu tietyssä kuntaryhmässä heijastelee tehokkaan palvelutuotannon kustannuksia erilaisissa kunnissa, mutta samalla myös huomioi sen tosiasian, että erilaisissa kunnissa säädetyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset ja kustannusmuutokset myös eroavat mm. toimintaympäristön takia. Näkemyksemme mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa on syytä hyödyntää kokonaiskuvaa, jossa tarkastellaan kaikkia kolmea indikaattoria, (i) valtion rahoitusosuutta, (ii) vuosikatetta sekä (iii) kustannusmuutosten veropainetta samanaikaisesti.

Investointimenojen huomioiminen rahoitusperiaatteen näkökulmasta sekä palvelujen laadun huomioiminen jäävät jatkoselvitysten ja -kehittämisen varaan. Ehdotamme myös, että rahoitusperiaatteen ja muiden kuntatalouteen liittyvien tavoitteiden, erityisesti kustannustenhillintätavoitteen, välinen jossain määrin ristiriitainen suhde selkiytetään. Tämä on luonteeltaan yhteiskunnallinen ja poliittinen kysymys, johon ei yksinomaan taloudellisella päättelyllä voida löytää ratkaisua. Lopuksi on syytä vielä erikseen painottaa, että tulevaisuudessa mahdollisesti säädettävien uusien merkittävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta lähtökohta 100-prosenttisesta kustannusten kompensoinnista etukäteisarvioihin nojautuen on tärkeä. Tämä hillitsee kannustimia siirtää kustannuseriä saman julkistalouden eri sektorilta toiselle lyhytnäköisesti ja pakottaa samalla punnitsemaan uusista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia hyötyjä vasten.

## 7.4 Onko rahoitusperiaate toteutunut viimeksi kuluneen 16 vuoden aikana

Miltä tapahtunut kehitys kuntien menoissa ja tuloissa näyttää, mikäli kehitystä arvioidaan edellä ehdotetulla mallilla rahoitusperiaatteen toteutumisen osalta?

Vanhojen tehtävien osalta luvussa kolme kuvatulla tavalla kuntasektorin tulot ovat kasvaneet käyttömenoja vastaavasti sekä koko maan tasolla, kokoluokittain että maakunnittain tarkasteltuna. Lisäksi kuntien saamien valtionosuuksien suhde kaikista tuloista on kasvanut koko maan tasolla, kokoluokittain ja maakunnittain 2002–2018. 2010-luvulla valtionosuuksien suhde kaikista tuloista on sen sijaan hieman laskenut. Tämä tarkoittaa siis sitä, että valtion suoran rahoituksen osuus kuntien kustannuksista on kasvanut koko tarkasteluajanjaksona vuodesta 2002 eteenpäin, mutta hieman laskenut 2010-luvulla. Valtionosuuksien kehittymiseen on vaikuttanut mm. kuntien tehtävissä tapahtuneet muutokset sekä valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.

Luvussa 3 kuvatulla tavalla kuntien vuosikate on ollut positiivinen koko tarkasteluajanjakson koko maan tasolla, kokoluokittain sekä maakunnittain. Kunnat ovat siis kasvavilla tuloillaan kyenneet kattamaan kasvavat kustannuksensa. Toisaalta tämä on edellyttänyt myös sitä, että kunnat ovat nostaneet keskimääräistä veroprosenttia.

Toisaalta, kun investointimenot huomioidaan, kuntien kassavirta on ollut suuren osan ajasta negatiivinen ja kunnat ovat velkaantuneet koko maan tasolla, kokoluokittain sekä maakunnittain. Se miltä osin investoinnit ovat liittyneet nimenomaan valtion päätäviin tehtäviin, on kuitenkin kysymys, johon tässä tutkimuksessa ei kyetä ottamaan

kantaa. Lisäksi ajallisesti rajoitettu lainanotto investointeihin on normaalia, eli myöskään kunnissa ei voida ajatella, että investoinnit on kaikissa tilanteissa kyettävä rahoittamaan kassavirralla. Joka tapauksessa fakta on kuitenkin se, että kunnat ovat velkaantuneet tarkasteluajanjaksona.

Johtopäätös rahoitusperiaatteen toteutumisesta on näillä perusteilla se, että periaate on toteutunut ainakin osittain, mutta ei välttämättä täydellisesti.

Tarkasteluajanjaksona säädettyihin uusiin tehtäviin liittyen tässä tutkimuksessa valittiin case-tarkastelun kohteeksi työmarkkinatuen rahoitusmuutos. Kuten edellä todettiin, yksittäisen tehtävän vaikutus kuntien käyttömenoihin ja tuloihin on jälkikäteen hyvin vaikea erottaa tilinpäätösaineistosta, minkä takia ehdottamassamme arviointimalissa uusien tehtävien osalta rahoitusperiaatteen toteutumista ehdotetaan seurattavan etukäteisarvioinnilla tehtävää säädettyäessä. Työmarkkinatuen rahoitusmuutos oli taloudelliselta merkitykseltään suurin kuntien tehtäviin tehty muutos tarkasteluajanjaksona, minkä takia se on valittu case-tarkastelun kohteeksi siitä, voidaanko muutos tunnistaa tilinpäätösaineistosta jälkikäteen. Tämä tarkastelu kuvataan liitteessä yksi. Tarkastelun johtopäätös on se, että työmarkkinatuen rahoitusmuutos näyttää toteutuneen rahoitusperiaatteen vaatimukset melko hyvin.



## 8 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on analysoitu kuntien itsehallinnon varmistamiseksi Suomessa noudatettavaa ns. rahoitusperiaatetta. Nykyisin rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan valtiovarainministeriön johdolla laadittavassa kuntatalousohjelmassa tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunnan tuloveroprosentin muutospaineeksi muutettuna. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia tällä tavalla on kritisoitu ja esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kuntien erilaiset lähtötilanteet, eriävät kustannus- ja tulorakenteet, sekä muut seikat, tekevät vertailuasetelmasta haastavan. Tutkimuksen tavoitteena on rahoitusperiaatteen arviointimenetelmän toimivuuden arviointi sekä suositusten tuottaminen mahdollisista vaihtoehtoisista arviointimenetelmistä tai -malleista.

### Kuntien taloudesta ja tehtävistä

Kuntien menot ja tulot ovat nousseet voimakkaasti 2002–2018. Menojen kasvun taustalla ovat tilinpäätöksen näkökulmasta tarkasteltuna henkilöstökulujen sekä palvelujen oston kasvu. Suhteellisesti tarkasteltuna henkilöstökulujen osuus kaikista käyttömenoista on laskenut.

Vanhojen tehtävien osalta menoja on osaltaan kasvattanut mm. väestön ikärakenteen muutos, joka on lisännyt ja tulee jatkossa lisäämään sosiaali- ja terveydenhuollon menoja<sup>17</sup>. Lähes kaikkien tehtäväluokkien menot ovat kasvaneet. Menojen kasvua voi selittää myös kunnille annetut uudet tehtävät tai velvoitteet tai olemassa olevien tehtävien tai velvoitteiden laajentaminen. Nämä ovat kuitenkin johtaneet arvion mukaan joidenkin satojen miljoonien eurojen lisämenoihin tarkasteluajanjaksona, joten käyttömenojen kasvun taustalla ovat siis pääasiassa vanhat tehtävät ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Vastaavasti sekä verotulot että valtionosuudet ovat kasvaneet. Valtionosuuksien suhteellinen merkitys kunnille on korostunut koko tarkasteluajanjaksona 2002–2018. Valtionosuuksien osuus kuntien verorahoituksesta nousi 2002–2012. Tämän jälkeen suhde on pysynyt lähes vakiona, tosin vuosien 2012–2018 välillä valtionosuudet suhteessa kuntien verotuloihin nähden ovat jonkin verran laskeneet. Tätä selittävät pääministeri Kataisen hallituksen tekemät mittavat valtionosuusleikkaukset. Valtionosuuksia ovat toisaalta kasvattaneet verotulojen menetyksen kompensatiot, jotka on toteutettu valtionosuusjärjestelmän kautta.

---

<sup>17</sup> Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on myös tarjolla yhä kalliimpia lääkkeitä ja hoitomenetelmiä, mikä nostaa menoja.

Suuri kuva kuntatalouden kehityksestä on samansuuntainen riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä koko maan tasolla, kokoluokittain vai alueittain/maakunnittain. Kuntien vuosikate on ollut vuosina 2002–2018 positiivinen, joten näin mitattuna kuntatalous on ollut tasapainossa. Tämä on perustunut mm. kuntien tuloveroprosenttien korotuksiin tarkasteluajanjaksona. Kunnat ovatkin joutuneet kiristämään verotusta säilyttääkseen käyttötalouden tasapainon. Kuntatalouden kannalta myös investoinnit ovat tärkeitä. Mittaluokkaa näiden erien välillä kuvaa se, että kuntien käyttömenot vuonna 2018 olivat yli 35 miljardia euroa ja nettoinvestointimenot alle 3 miljardia euroa, eli investointimenot ovat suhteessa käyttömenoihin alle 10 %. Suuri osa kunnista ei ole kyennyt rahoittamaan investointeja verorahoituksellaan, vaan toiminnan ja investointien rahavirta on jäänyt negatiiviseksi. Tämän vuoksi kuntasektori on velkaantunut tarkasteluajanjaksolla. Toisaalta tilikauden tulos on jäänyt useassa kunnassa toistuvasti negatiiviseksi. Yksittäisen kunnan tasolla erot tulojen, menojen että talouden tasapainon kehityksessä ovat suuremmat kuin koko kuntatalouden tasolla tai kuntakokoryhmittäin tai alueellisesti tarkasteltuna.

Kunnilla on paljon tehtäviä (yksinomaan lakisääteisiä tehtäviä on arvioitu olevan noin 600), mutta valtaosa kuntien kustannuksista koostuu muutamasta tehtäväluokasta. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu viittä tehtäväluokkaa, joiden osuus kuntien kaikista käyttömenoista on vajaa 60 %. Eri tehtäväluokkien osuudet kaikista käyttömenoista ovat muuttuneet vain vähän. Eri tehtävien osuus käyttömenoista poikkeaa erikokoisissa kunnissa jonkin verran. Toisaalta tiettyjen tehtäväluokkien kohdalla havaitaan myös selviä alueellisia eroja tehtävistä aiheutuissa kustannuksissa.

Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaan todeta, että kuntasektorin pidemmän aikavälin menojen kehitys a) liittyy laajaan kustannusten nousuun, ei yksittäiseen tai yksittäisiin tehtäväluokkiin, b) kehitys on ollut samansuuntaista riippumatta kunnan kokoluokasta ja c) eri kokoluokkia edustavien kuntien sekä eri maakuntien välillä voidaan, tehtäväluokasta riippuen, havaita eroja käyttökustannuksissa. Yksittäisen kunnan tasolla erot kustannuksissa ovat suurempia kuin kuntaryhmittäin tarkasteltuna.

Osaltaan kustannuseroihin kuntien välillä vaikuttavat toimintaympäristön ja väestörakenteen erot. Tehtävien kustannuksiin vaikuttavat kuitenkin myös kuntien omat ratkaisut ja päätökset. Osana tutkimusta toteutettiin laaja joukko tilastollisia tarkasteluita siitä, mikä selittää kuntien välisiä kustannuseroja eri tehtävissä. Johtopäätös oli se, että taustamuuttujat selittävät melko hyvin eroja kustannuksissa. Tutkimuksessa todettiin myös, että olemassa olevista kunnille lainsäädännöllä osoitetuista noin 600 tehtävästä ei jälkikäteen pysty luotettavasti erottamaan, mikä osa kustannuksista aiheutuu kuntakohtaisesti, alueellisesti tai kokoluokittain nimenomaan lainsäädännössä annetusta perustehtävästä ja mikä osa kuntien omista ratkaisuksista.

### Rahoitusperiaate muissa Pohjoismaissa

Rahoitusperiaate tunnustetaan ja tunnustetaan kaikissa Pohjoismaissa Suomen tavoin. Periaatetta näytetään tulkittavan melko samansuuntaisesti, mutta vertailumaista ei nouse esille selkeää ja yksiselitteistä rahoitusperiaatteen määritelmää taloudellisessa mielessä.

Muissa Pohjoismaissa on joko suoraan tai epäsuorasti päädytty eriyttämään ns. vanhat tehtävät ja tulevaisuudessa säädettävät uudet tehtävät rahoituksen osalta. Yleinen linja näyttää olevan se, että uusien tehtävien osalta kustannukset korvataan täysimääräisesti. Kaikissa maissa kunnat kattavat verotuloillaan osan valtion antamien tehtävien kustannuksia.

Valtion ja kuntien väliset suhteet eroavat jossain määrin eri Pohjoismaissa, ja kunnallisen itsehallinnon rooli vaihtelee. Valtion keinot ohjata kuntia ovat samansuuntaiset kaikkialla, ja ne nojaavat lainsäädäntöön sekä taloudellisiin kannustimiin. Yhdessäkään vertailumaassa ei ole kehitetty sellaisia arviointimallia tai indikaattoreita rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseen, joita voitaisiin soveltaa suoraan Suomessa.

### Rahoitusperiaatteen nykyisestä laskentamallista

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentin muutospaineeaksi muunnettuna. Tämä tunnusluku ilmaisee, tulkinnasta riippuen, joko painetta lainakannan kasvattamiseen ja/tai veroprosentin korottamiseen tai laskennallista mahdollisuutta esimerkiksi lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.

Tutkimusryhmän näkemyksen mukaan nykyiseen arviointimalliin liittyy periaatteellisia ja käytännön haasteita. Keskeinen periaatteellinen haaste on se, että arviointimalli on painelaskelma yksittäisen kunnan tulojen ja menojen kehityksestä. Mallissa ei oteta kantaa siihen, miten nimenomaan valtion päättämistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset kehittyvät ja miten uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset välittyvät erilaisiin kuntiin. Tätä periaatteellista ongelmaa on kuitenkin nykytilanteessa käytännössä mahdotonta ratkaista ainakaan vanhojen tehtävien osalta, koska kuntien omista päätöksistä aiheutuvia kustannusmuutoksia ei ole mahdollista erottaa muista syistä tapahtuvista kustannusmuutoksista mielekkäällä tavalla.

Käytännön tasolla mallin keskeinen haaste on se, että tähän asti arviointimallia sovellettaessa on oletettu tietty samansuuruinen kustannustason muutos koko maassa. Kuten tässä tutkimuksessa on osoitettu, jokaisesta kuntien tehtäväluokasta aiheutuu eri kunnissa huomattavasti toisistaan eroavat kustannukset, joten yhden kustannusnousuprosentin käyttäminen koko maassa ei vastaa todellisuutta. Tämä ongelma on mahdollista ratkaista ottamalla käyttöön esimerkiksi kokoluokittain ja maakunnittain erovat arviot kustannusmuutoksista.

Nykyisessä arviointimallissa ongelma ei ole käytetty indikaattori eli kunnan tuloveroprosentin muutospainne. Tämä on harhaton indikaattori kuvaamaan kustannustason muutoksesta tai tulojen kehityksestä aiheutuvaa taloudellista painetta. Samalla veroprosenttipaine kytkeytyy kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi se huomioi myös investoinnit, koska veroprosenttipaine määräytyy toiminnan ja investointien rahavirran perusteella.

#### Ehdotus rahoitusperiaatteen arvioinnista jatkossa ja onko rahoitusperiaate toteutunut 2002–2018

Ehdotamme, että rahoitusperiaatteen arvioinnissa omaksutaan seuraavat määritelmät ja nykyään käytössä olevaa arviointimallia täsmennetään seuraavasti:

- Rahoitusperiaate jaetaan käsitteellisesti kahteen osaan: a) Nykyisten tehtävien kustannuksiin sekä b) tulevaisuudessa säädettävien uusien tehtävien tai poistettavien tehtävien kustannuksiin
- Nykyisten tehtävien osalta rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi nojautuu seuraaviin indikaattoreihin:
  - kuntien ja valtion välisen rahoitussuhteen kehittymiseen (valtionosuuksien osuus kunnan kaikista tuloista)
  - kuntatalouden vuosikatteeseen ja poistoihin suhteutettuun vuosikatteen ja
  - valtiovarainministeriön laskemaan kustannusmuutoksista sekä tulokehityksestä seuraavaan paineeseen kunnan tuloveroprosenttiin

Näin toimien arviointimallissa on sekä pidemmän että lyhyemmän aikavälin tarkasteluelementtejä, ja se huomioi kuntatalouden tasapainon (riittävien resurssien) osalta eri näkökulmia. Kuntien ja valtion välinen rahoitusosuus mittaa sitä, tapahtuuko rahoitusvastuussa kokonaisuutena tarkasteltuna muutoksia. Kuntien vuosikate mittaa puolestaan sitä, onko kuntien käyttötalous tasapainossa ja poistoihin suhteutettu vuosikate huomioi myös investoinnit käyttötalouden lisäksi. Valtiovarainministeriön laskema veroprosenttipaine mittaa puolestaan sitä, ettei odotettu kustannusten ja tulojen kehitys johda kohtuuttoman suureen verojen korotuspaineeseen (mitä voidaan pitää kuntien

itsehallinnon vastaisena). Painelaskelma tuo samalla vuotuisen arvion tulevaisuuden suuntautuvan elementin, kun sen sijaan vuosikate ja rahoitusosuuksien kehitys mittaavat toteutunutta kehitystä. Osaltaan myös valtiovarainministeriön painelaskelma huomioi investoinnit kuntatalouden tasapainossa, koska veroprosenttipainelaskelma nojautuu arvion toiminnan ja investointien rahavirran kehityksestä.

- Nykyisten tehtävien osalta lähtökohtana pidetään melko vakiintunutta valtion ja kuntien välistä jakoa kuntien menojen rahoittamisessa. Mikäli suhteeseen tehdään selviä muutoksia, rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tällöin erikseen
- Uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta lähtökohtana pidetään 100-prosentista valtion rahoitusta (tai rahoituksen muutosta)
- Merkittävistä tehtävämuutoksista tehdään etukäteisarvio, jossa lasketaan säädettävästä tehtävästä aiheutuvat kustannukset ja kuvataan mekanismi, jolla valtio kompensoi tehtävämuutoksen kustannukset kunnille. Tämä etukäteisarvio voisi olla hyödyllistä teettää ainakin suurimpien tehtävämuutosten osalta kolmannella, riippumattomalla, taholla sen lisäksi, että sektoriministeriöt tekevät arvion lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista ja Suomen Kuntaliitto laatii omia laskelmiaan.

Ehdotamme, että arviointimallia sovelletaan koko kuntasektorin tasolla sekä lisäksi kokoluokittain ja maakunnittain. Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa voidaan olettaa, että esimerkiksi keskimääräinen kustannustason nousu tietyssä kuntaryhmässä heijastelee tehokkaan palvelutuotannon kustannuksia erilaisissa kunnissa, mutta samalla myös huomioi eroja erilaisten kuntien välillä. Valtiovarainministeriön nykyistä laskentamallia ehdotamme muutettavaksi niin, että siinä otetaan käyttöön kokoluokittain ja maakunnittain eroavat arviot kustannusmuutoksista.

Nykyisten tehtävien osalta rahoitusperiaatteen arviointi on mahdollista toteuttaa kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä, mutta uusien tehtävien osalta arviointi tulee toteuttaa ensisijaisesti lainvalmistelun yhteydessä. Uusien tehtävien osalta rahoitusperiaatteen toteutumisen etukäteisarviointiin lainvalmistelun yhteydessä tulee myös osoittaa riittävät resurssit. Ehdotamme harkittavaksi, että ainakin merkittävimpien tehtävämuutosten yhteydessä rahoitusperiaatteen arvioinnin toteuttaa riippumaton kolmas osapuoli.

Esittämässämme arviointimallissa on neljä eri indikaattoria sille, toteutuuko rahoitusperiaate. Mikäli kaikkien indikaattorien mukaan periaate toteutuu (rahoitusosuus on pysynyt ennallaan, vuosikate sekä poistoihin suhteutettu vuosikate on positiivinen ja kuntiin ei kohdistu merkittävää veroprosenttipainetta), johtopäätös on yksiselitteinen.

On kuitenkin mahdollista, että indikaattorit osoittavat eri suuntiin. Ehdotamme, että indikaattoreista tärkeimmäksi katsotaan vuosikate. Rahoitusperiaatteen määritelmä on se, että kunnille taataan resurssit tehtävien hoitamiseen. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset näkyvät suorimmin vuosikatteessa. Mikäli vuosittaisessa tarkastelussa todetaan vuosikatteen säilyneen positiivisena ja erityisesti, mikäli valtion ja kuntien välinen rahoitussuhde ei ole muuttunut, rahoitusperiaate on toteutunut ainakin lyhyellä aikavälillä. Indikaattoreita voidaan tarkastella myös niin, että valtiovarainministeriön veropainearvio tarkastelee lähitulevaisuuden ennakoitua rahoitusperiaatteen toteutumista ja kolme muuta indikaattoria toteutunutta rahoitusperiaatetta.

Suosituksemme on myös se, että rahoitusperiaatteen ja kuntasektorin kustannusten hillintätavoitteen jossain määrin ristiriitainen suhde selkiytetään. Tämä on luonteeltaan yhteiskunnallinen ja poliittinen kysymys, johon ei yksinomaan taloudellisella päättelyllä voida löytää ratkaisua. Tähän liittyvä asia on se, että rahoitusperiaatteen yhteydessä on tiedostettava se, että resurssit ovat aina viime kädessä rajalliset. Rahoitusperiaate ei ole vapaasti valittava asia niin, että nousivat kustannukset kunnissa kuinka paljon tahansa, tämä on joka tilanteessa mahdollista kompensoida valtiontalouden kautta.

Tästäkin syystä tiedostettu jako uusiin ja vanhoihin tehtäviin ja uusien tehtävien osalta 100 % kustannusten korvaus nimenomaan rahoitusperiaatteesta keskusteltaessa on tärkeä. Kaikkia periaatteellisesti kansalaisia hyödyttäviä palveluita ei ole mahdollista rahoittaa. Vaatimus kustannusten kompensoinnista hillitsee kannustimia siirtää kustannuseriä saman julkistalouden eri lohkoilta toisille lyhytnäköisesti, ja pakottaa punnitsemaan uusista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia hyötyjä vasten.

Kun rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan ehdottamallamme mallilla ja indikaattoreilla 2002–2018, voidaan todeta, että vanhojen tehtävien osalta kuntasektorin tulot ovat kasvaneet käyttömenoja vastaavasti sekä koko maan tasolla, kokoluokittain että maakunnittain tarkasteltuna. Lisäksi kuntien saamien valtionosuuksien suhde kaikkiin tuloihin on kasvanut koko maan tasolla, kokoluokittain ja maakunnittain 2002–2011, mutta 2012–2018 suhde on lievästi laskenut. Toisin sanoen valtion suoran rahoituksen osuus kuntien kustannuksista on kasvanut tarkasteluajanjakson alkupuolella, mutta laskenut hieman 2010-luvulla.

Kuntien vuosikate on ollut positiivinen koko tarkasteluajanjakson koko maan tasolla, kokoluokittain sekä maakunnittain. Kunnat ovat siis tuloillaan kyenneet kattamaan kasvavat kustannuksensa. Toisaalta kuntasektorin keskimääräinen veroaste on noussut. Kuntatalouden käyttömenojen ja investointien rahavirta on ollut suuren osan ajasta negatiivinen ja kunnat ovat velkaantuneet niin koko maan tasolla kuin kaikissa kuntakokoluokissa ja maakunnissakin.

Nämä havainnot viittaavat kokonaisuutena tulkittuna siihen, että rahoitusperiaate on toteutunut osittain 2002–2018 vanhojen tehtävien osalta, mutta ei välttämättä täysimääräisesti. Kuntien käyttötalous on säilynyt positiivisena ja valtion suoran rahoituksen osuus on kasvanut (tarkasteluajanjakson alkupuolella) tai säilynyt ennallaan (2010-luvulla). Toisaalta käyttötalouden tasapaino on edellyttänyt sitä, että kunnat ovat kiristäneet verotustaan eivätkä tulot ole aina riittäneet sekä käyttömenojen että investointien rahoittamiseen. Se miltä osin investoinnit ovat liittyneet nimenomaan valtion päättäviin tehtäviin, on kuitenkin kysymys, johon tässä tutkimuksessa ei kyetty otamaan kantaa.

Tarkasteluajanjaksona säädettyihin uusiin tehtäviin liittyen tässä tutkimuksessa valittiin case-tarkastelun kohteeksi työmarkkinatuen rahoitusmuutos. Työmarkkinatuen rahoitusmuutos oli taloudelliselta merkitykseltään suurin kuntien tehtäviin tehty muutos tarkasteluajanjaksona. Siksi se on valittu case-tarkastelun kohteeksi osoittamaan, voidaanko muutos tunnistaa tilinpäätösaineistosta jälkikäteen. Tarkastelun johtopäätös on se, että työmarkkinatuen rahoitusmuutoksessa rahoitusperiaate näyttää toteutuneen melko hyvin.

## Liite 1. Case työmarkkinatuen rahoitusuudistus

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus astui voimaan 1.1.2006. Uudistuksen lähtökohta oli kustannusneutraalisuus eli rahoitusperiaatteen toteutuminen. Uudistuksen ei odotettu johtavan nettomuutoksiin kustannuksissa koko kuntasektorin tasolla tarkasteltuna.

Rahoitusuudistus tarkoitti käytännössä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenojen jakamista valtion ja kuntien välillä. Tästä aiheutui kunnille kannustimia tarjota aktivointipalveluita, joista aiheutuu kunnille kustannuksia. Kuntien näkökulmasta kyse on tasapainoilusta aktivointimenojen, työmarkkinatukikustannusten ja ns. sakkomaksujen välillä.

Rahoitusperiaate pyrittiin uudistuksen yhteydessä toteuttamaan kahdella toimenpiteellä. Kuntien verotulojen tasausraja nostettiin yhdellä prosentilla ja valtionosuusjärjestelmään tehtiin muutoksia. Uudistusta tehtäessä arvioitiin, että kustannusvaikutus kunnille oli noin 150 miljoonaa euroa, joka pyrittiin kompensoimaan. Tosin asiasta tehdyn erillisarvioinnin mukaan laskelmat, joihin nämä arviot perustuivat, olivat epäselviä, eikä niitä enää kyetty löytämään arviointia suoritettaessa. Kyseinen erillisarviointi päätyi siihen, että suora kompensatio kunnille oli hieman alle 200 miljoonaa/vuosi. Näiden suorien kustannusten lisäksi uudistus johti muutoksiin kuntien työllisyydenhoito-budjeteissa ja esimerkiksi mahdollisesti toimeentulotukimenoissa. Näistä ei ole olemassa aiempia arvioita.

Työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutusta kuntien menoihin ja tuloihin arvioitiin nyt tämän tutkimuksen yhteydessä ekonometrisesti hyödyntäen ns. indikaattorimuuttujamallia kuntakohtaisella yhdistetyllä tilinpäätösaineistolla.

Työssä hyödynnettiin pohjana tilastollisia malleja, joilla selitetään kuntien menojen ja tulojen kehitystä. Näihin malleihin lisättiin indikaattori työmarkkinatuella. Tämä indikaattori saa arvon 1 vuosina, jolloin uudistus oli voimassa (2006 eteenpäin) ja 0 muutoin. Mikäli mallin muut kontrollimuuttujat huomioivat riittävällä tarkkuudella muun kehityksen, tämän indikaattorimuuttujan avulla voidaan muodostaa johtopäätös siitä, kuinka suuri prosentuaalinen vaikutus uudistuksella oli kuntien menoihin (myös työllisyydenhoidon kustannukset huomioiden) ja tuloihin.

Tarkasteluperiodi rajattiin välille 2002–2009. Näin sekä uudistusperiodi että kontrolliperiodi (ennen vuotta 2006) ovat vertailukelpoisia pituudeltaan, ja toisaalta voidaan olettaa toimintaympäristön olevan muuten riittävän samankaltainen niin, että kontrolli-



muuttajat kykenevät ”samankaltaistamaan” muut tekijät kuin työmarkkinatuen uudistuksen. 2008 alkanut globaali talouskriisi ja Suomen ennätyksellisen pitkä laskukausi tukevat tätä rajausta. Taulukossa X.1. on esitetty tulokset estimoinneista, joissa kuntien menoja per asukas selitetään edellä kuvatulla tavalla.

**Taulukko X.1. Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta kuntien menoihin**

Muuttuja	(1) Käyttömenot per asukas	Tämä on arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta kuntakentän menoihin
Työmarkkinatuki-indikaattori	0.0139** (0.00553)	
Alle 6 vuotiaiden lkm.	0.207*** (0.0654)	
Esiopetuksen oppilaiden lkm.	-0.0134* (0.00696)	
Lasten ja nuorten (alle 20v) lkm.	-0.999*** (0.140)	
Yli 65 vuotiaiden lkm.	0.737*** (0.0852)	
Vanhainkotihoidossa olevien lkm.	0.00532 (0.00610)	
Kehitysvammaishoidossa olevien lkm.	0.00538 (0.00663)	
Perusopetuksen oppilaiden lkm.	0.0453 (0.0986)	
Lukio-opetuksen oppilaiden lkm.	-0.00776 (0.0131)	
Kunnan kaikki verotulot	0.458*** (0.0368)	
Valtionosuudet	0.0631*** (0.0229)	
Vakio	3.531*** (0.625)	
Havaintojen lkm.	1,034	
R-squared	0.920	
Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Työmarkkinatuki-indikaattori saa tilastollisesti merkitsevän kertoimen 0,0139, joka tarkoittaa sitä, että mallin mukaan työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kokonaisvaikutus kuntien menoihin oli noin 1,4 %. Kuntasektorin kokonaiskäyttömenot vuonna 2006 olivat noin 26 miljardia euroa, joten arvio tarkoittaisi sitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus menoihin olisi ollut noin 360 miljoonaa euroa. Arvio vaikuttaa mahdolliselta, koska suorat kustannusvaikutukset on arvioitu noin 150–200 miljoonaksi euroksi, ja näistä puuttuvat kokonaan mm. kuntien työllisyydenhoidon kustannusten muutos uudistuksen myötä.

Vastaavasti työmarkkinatuki-indikaattori saa tilastollisesti merkitsevän kertoimen 0,016 selitettäessä kuntien yhteenlaskettujen verotulojen ja valtionosuuksien kehitystä 2002–2009 (taulukko X.2.).

**Taulukko X.2. Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta kuntien menoihin**

Muuttuja	(1) Verotulot + valtionosuudet per asukas
Työmarkkinatuki-indikaattori	0.0155*** (0.00371)
BKT	0.887*** (0.0348)
Tuloveroprosentti	0.549*** (0.102)
Alle 6 vuotiaiden lkm.	-0.0805 (0.0529)
Esiopetuksen oppilaiden lkm.	0.00109 (0.00434)
Lasten ja nuorten (alle 20v) lkm.	0.219* (0.112)
Yli 65 vuotiaiden lkm.	-0.0841 (0.0606)
Vanhainkotihoidossa olevien lkm.	0.00442 (0.00416)
Kehitysvammaishoidossa olevien lkm.	-0.00332 (0.00490)
Perusopetuksen oppilaiden lkm.	-0.178** (0.0719)
Lukio-opetuksen oppilaiden lkm.	0.0144
Vakio	-3.428*** (0.585)
Havaintojen lkm.	1,042
R-squared	0.939

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Tämä tarkoittaisi sitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus kuntien verotuloihin sekä valtionosuuksiin olisi ollut noin 1,6 %. Kuntien verotulot ja valtionosuudet yhteen laskien olivat vuonna 2006 noin 21 miljardia euroa, jolloin tämä tarkoittaisi sitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus tuloihin olisi ollut noin 320 miljoonaa euroa. Arvio vaikuttaa suuruusluokaltaan mahdolliselta, mutta on suurempi kuin aiemmat arviot uudistuksen suorista kompensatioista. Näistä tosin puuttuu mm.

uudistuksen myötä mahdollisesti työllistyneiden ihmisten vaikutus verotuloihin, joka tässä arviossa tulee huomioitua.

Johtopäätös case-tarkastelusta työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutuksista on siis se, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kokonaisvaikutus kuntien menoihin olisi ollut noin 1,4 % (360 miljoonaa euroa) ja verotuloihin sekä valtionosuuksiin noin 1,6 % (320 miljoonaa euroa). Työmarkkinatuen rahoitusuudistus olisi tämän arvion mukaan lähes toteuttanut rahoitusperiaatteen koko kuntasektorin tasolla arvioituna (erotus kuntien tappioksi 40 miljoonaa euroa).

Tämä case-esimerkki on ennen kaikkea esimerkki siitä voidaanko rahoitusperiaatteen toteutumista arvioida jälkikäteen tilinpäätösaineistosta uusien tehtävämuutosten osalta. Arvion oikeellisuus luonnollisesti lepää mm. sen varassa, että tuloja ja menoja selittävät tilastolliset mallit vangitsevat todellisuuden riittävän hyvin. Arvioon sisältyy merkittäviä epävarmuuksia, lähtien siitä, että indikaattori rahoitusuudistukselle vangitsee todellisuudessa kaikki eri periodien välillä tapahtuneet muutokset tuloissa ja menoissa, jotka eivät selity mallien muilla kontrollimuuttujilla.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus oli kuntien ja valtioiden välisten tehtävien muutoksissa rahalliselta arvoltaan suurin ajanjaksolla 2002–2018. Vaikka tämän muutoksen vaikutuksia tuloihin ja menoihin näyttää olevan mahdollista tunnistaa tilastollisesti tilinpäätösaineistosta jälkikäteen, suurin osa yksittäisistä tehtävänmuutoksista jää niin pieniksi, ettei niitä voi varmuudella tilastollisesti jälkikäteen tunnistaa. Tästä syystä suosittelimme edellä kuvattua menettelyä, jossa uusien tehtävämuutosten osalta arviointi tapahtuu etukäteen sekä menojen että tulojen osalta tehtävää tai tehtävämuutosta säädettyä.

## Lähteet

Kivinen Aapo, Kortelainen Mika, Saastamoinen Antti, Tukiainen Janne ja Vartiainen Hannu (2018). Arvioita kuntien käyttötalouden kannustinjärjestelmistä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Valtiovarainministeriö (2019). Kuntatalousohjelma 2020-2023 – syksy 2019. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:52. Valtiovarainministeriö (sekä aiemmat kuntatalousohjelmat)

Matikainen Tanja (2014). Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsingin yliopisto.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Kuntatalouden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2018. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiovarainministeriö (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2015). Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015 (täydennysraportti). Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2018). Peruspalvelujen tila 2018. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2018. Valtiovarainministeriö.

### Muita lähteitä

Suomen Kuntaliiton internet-sivut osoitteessa [www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi).

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot, kuntien avainluvut sekä muut tilastoaineistot osoitteessa [www.stat.fi](http://www.stat.fi).

Valtiovarainministeriön internet-sivut osoitteessa [www.vm.fi](http://www.vm.fi).

Valtiontalouden tarkastusviraston internet-sivut osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).



TIETOKAYTTOON.FI

